Série 1

Le financement de la garde des enfants : dispositions actuelles

Études servant de base au

Rapport du groupe d'étude sur la garde des enfants

Canada

Condition féminine Canada | Status of Women Canada

86-02457/

Le financement de la garde des enfants : dispositions actuelles

Exécuté pour

Le groupe d'étude sur la garde des enfants

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada, décembre 1985
Cat. SW43-1/1-1985F
ISBN 0-662-93509-8

Text also available in English

TABLE DES MATIÈRES

SÉRIE 1: LE FINANCEMENT DE LA GARDE DES ENFANTS : DISPOSITIONS ACTUELLES

PAGE

Avant-propos

Le financement de la garde des enfants au moyen du Régime d'assistance publique du Canada
Monica Townson 1

La garde des enfants et les dispositions fiscales au Canada: Qui assume les frais?
Delia J. Power et Mona G. Brown..... 44

Rémunération et conditions de travail dans le domaine de la garde de jour autorisée
Patti Schom-Moffatt 100

Initiatives des municipalités dans le domaine de la garde des enfants
Tamra L. Thomson 173

Le financement public de la garde des enfants au Canada
Christine Blain 189

Liste des études contenues dans chaque série 268

AVANT-PROPOS

Le Groupe d'étude sur la garde des enfants a commandé une série d'études dans le but premier d'avoir à sa disposition des analyses détaillées de certaines questions liées à la garde des enfants et aux congés parentaux et de l'effet des politiques dans ces domaines sur la famille canadienne d'aujourd'hui.

Le mandat du Groupe d'étude consistait à examiner et à évaluer les besoins en matière de services de garde et de congés parentaux payés au Canada ainsi que l'adéquation du système actuel aux besoins. La plupart des études visaient donc à recueillir et à analyser des renseignements existants. Cependant, dans certains cas, des recherches ont dû être effectuées de première main en raison du manque de données disponibles. Les études «Besoins, préférences et préoccupations concernant la garde des enfants : études de cas portant sur 336 familles canadiennes» et «Rémunération et conditions de travail dans le domaine de la garde de jour autorisée» sont parmi celles-là.

Tous ces travaux contiennent une mine de renseignements précieux sur lesquels le Groupe d'étude a pu fonder ses raisonnements et ses recommandations, mais ils reflètent les opinions de leurs auteurs et n'engagent pas les membres du Groupe d'étude. De plus, ils ne représentent ni la politique ni les intentions du gouvernement fédéral.

Condition féminine Canada a décidé de mettre ces études à la disposition des groupes, organisations et particuliers qui souhaitent approfondir le contenu du rapport du Groupe d'étude et les questions liées à la garde des enfants et aux congés parentaux. Cette décision est conforme à son objectif de promouvoir et d'alimenter la discussion publique sur l'égalité des sexes dans la société canadienne.

Les autres études de la série sont énumérées à la fin de cette publication. On peut s'en procurer des exemplaires en écrivant à:

Condition féminine Canada
Divison des Communications
151, rue Sparks, pièce 1005
Ottawa (Ontario)
K1A 1C3

LE FINANCEMENT DE LA GARDE DES ENFANTS

AU MOYEN DU

RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA

Étude réalisée par Monica Townson
pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants

Mars 1985

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

1. INTRODUCTION 3

2. MODALITÉS DE FINANCEMENT DES GARDERIES PRÉVUES PAR LE RAPC 4

2.1 Assistance sociale 5
2.2 Services de bien-être social 8
2.2.1 Organismes de bien-être social 8
2.2.2 Frais partagés par le gouvernement fédéral 9
2.2.3 Tests visant à déterminer le «besoin» et la «probabilité du besoin» 10
2.2.3.1 Détermination de la probabilité du besoin .. 12
2.2.4 Établissement du montant partageable 16

3. PROBLÈMES SUSCITÉS PAR LE FINANCEMENT DES GARDERIES AU MOYEN DU RAPC 17

3.1 Le RAPC, programme de bien-être social 18
3.2 Le manque de places dans les garderies 19
3.3 Services à but lucratif ou centres sans but lucratif? 20

4. COMMENT RÉGLER LE PROBLÈME 22

NOTES 25

ANNEXE 27

1. INTRODUCTION

Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) constitue-t-il un bon moyen de financer les garderies? Voilà une question qui soulève des débats depuis l'instauration du Régime, voilà maintenant près de vingt ans. La loi de 1966 instituant le RAPC visait à aider les personnes nécessiteuses, dans le but ultime de prévenir et d'éliminer les causes de la pauvreté, et en vue également de permettre au gouvernement fédéral de partager davantage avec les provinces les frais des services sociaux.

À l'époque, la garde des enfants n'était pas une question préoccupante. Seulement 26 % des femmes mariées au début de leur période d'enfantement (25 à 34 ans) faisaient alors partie de la population active[1]. Malgré tout, la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme faisait, dans son rapport déposé en 1970, de sérieuses réserves quant au financement des garderies par l'entremise du RAPC. «Nous estimons que le Régime d'assistance publique ne convient pas non plus, parce qu'il se limite aux mesures d'assistance sociale», affirmaient les auteurs du rapport[2], «...il faut envisager les programmes de garderie dans un contexte beaucoup plus vaste, et les concevoir de façon à ce que toutes les familles qui en ont besoin et désirent s'en servir puissent y avoir recours.»

Les préoccupations exprimées par la Commission royale en 1970 sont formulées avec plus de force encore aujourd'hui depuis que l'instauration de services adéquats de garderie est devenue une question d'urgente nécessité. En 1984, par exemple, 65 % des femmes âgées de 25 à 34 ans faisaient partie de la population active[3] et 52 % de toutes les mères d'enfants de moins de trois ans travaillaient à l'extérieur[4].

Selon les estimations du Centre national d'information sur la garde de jour, à la fin de mars 1983 il n'y avait guère plus de 139 000 places pour les enfants dans les établissements de garde de jour et les garderies en milieu familial[5]. Mais cette même année, 800 000 mères ayant des enfants d'âge préscolaire étaient sur le marché du travail et près de 460 000 d'entre elles travaillaient à temps plein[6]. Même en supposant que seules les mères travaillant à plein temps aient besoin de faire garder leurs enfants et que chacune de ces mères n'ait qu'un seul enfant à faire garder, le nombre de places dans les garderies autorisées n'aurait pu répondre qu'aux besoins de 30 % de ces enfants.

Cette incapacité de répondre aux besoins en services de garderie au Canada est sans doute largement attribuable au fait qu'on se fie principalement au RAPC pour assurer le financement de ces services. Il est clair qu'au départ, les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont attribué au Régime qu'un rôle très restreint dans le financement des services de garde. Voici comment la loi de 1966 définit les «services de bien-être social» : «services qui ont pour objet d'atténuer, de supprimer ou de prévenir les causes et les effets de la pauvreté, du manque de soins à l'égard des enfants ou de la dépendance de l'assistance publique et, sans limiter la généralité de ce qui précède, comprend les services ménagers à domicile, les services de soins de jour et autres services similaires...»[7]. Mais le Livre blanc intitulé La sécurité de revenu au Canada, déposé en 1970, soulignait que «l'étendue et le progrès de ces services n'ont pas permis d'atteindre le niveau requis pour répondre aux objectifs du Régime. Cette carence des

services est particulièrement marquée dans le domaine des services de garderie et d'aides familiales...L'accès à ces services est d'ailleurs nécessaire à d'autres personnes à faible revenu»[8].

Au début des années soixante-dix, on a entrepris une révision en profondeur du système de sécurité sociale du Canada qui a abouti, en 1976, à la présentation d'une nouvelle Loi sur les services sociaux destinée à remplacer le RAPC. Cette loi aurait élargi les critères d'admissibilité tout en maintenant à 50 % la participation du gouvernement fédéral au coût des services admissibles. Toutefois, le Québec et l'Ontario ainsi qu'un certain nombre de fonctionnaires fédéraux considéraient que le partage des frais des services sociaux, domaine relevant incontestablement de la compétence des provinces, n'était pas fondé[9]. La Loi sur les services sociaux a donc été retirée et remplacée par la Loi sur le financement des services sociaux prévoyant le financement en bloc des services sociaux, c'est-à-dire qu'au lieu de participer à 50 % au coût de programmes précis, le gouvernement fédéral aurait attribué aux provinces, en fonction d'une formule établie, un bloc de crédits qu'elles auraient dépensés à leur gré.

Toutefois, le gouvernement fédéral retira le projet de LFSS en novembre 1978, dans le cadre de sa politique de restriction des dépenses. En définitive, et bien que le gouvernement fédéral et les provinces reconnaissent les lacunes du RAPC, le Régime de 1966 demeure le cadre du partage des dépenses liées aux programmes provinciaux de services sociaux et d'aide sociale, y compris les garderies, en dépit des modifications apportées en 1972 pour permettre au gouvernement fédéral de contribuer à diverses dépenses additionnelles, mais dans le cas des garderies uniquement.

Le présent rapport étudie la question du financement des garderies dans le cadre du RAPC. Il décrit les modalités de partage du coût de ces services entre le gouvernement fédéral et les provinces en vertu du Régime et aborde certains des problèmes que pose le système actuel, ainsi que les questions de principe que soulèvent ces problèmes. Le rapport se penche également sur l'utilisation du Régime suivant les provinces et essaie d'évaluer combien d'enfants profitent du programme actuel. Enfin, il tire quelques conclusions sur la viabilité du RAPC comme instrument de financement des garderies au Canada.

2. MODALITÉS DE FINANCEMENT DES GARDERIES PRÉVUES PAR LE RAPC

Le Régime d'assistance publique du Canada permet au gouvernement fédéral de payer la moitié des dépenses qu'occasionne aux provinces et aux municipalités la prestation de trois principaux types d'aide ou de services :

i) les services d'aide ou de «bien-être social» aux personnes nécessiteuses;

ii) les services sociaux aux personnes nécessiteuses ou aux personnes qui deviendront vraisemblablement nécessiteuses si de tels services ne leur sont pas offerts;

iii) les projets d'adaptation au travail destinés à améliorer l'aptitude à l'emploi des personnes qui éprouvent des difficultés inusitées à trouver ou à conserver un emploi.

La participation fédérale à l'assistance sociale (ou l'aide financière à ceux qui n'ont guère d'autres sources de revenu) dans le cadre du RAPC a généralement été justifiée par la raison que le gouvernement fédéral doit assurer une fonction essentielle dans la redistribution des revenus[10]. Son rôle en matière de services sociaux, toujours dans le cadre du RAPC, répondait à la nécessité de développer ces services et de coordonner les politiques provinciales (domaine dans lequel une province particulière aurait pu avoir du mal à prendre l'initiative)[11]. Les garderies, que la Loi sur le RAPC appelle «soins de jour», et dont le gouvernement fédéral défraye les coûts dans une proportion de 50 %, sont prévues tant dans l'article sur l'assistance sociale que dans celui sur les services sociaux. Chacun de ces articles précise les critères et les lignes directrices utilisés pour établir l'admissibilité d'un programme ou d'un service particulier au partage des frais.

Le lecteur profane aura peut-être du mal à saisir la différence entre les deux articles, en raison de la confusion terminologique. En langage courant, l'aide financière accordée par les provinces ou les municipalités aux personnes susceptibles de n'avoir aucune autre source de revenu est habituellement appelée «bien-être social». La Loi sur le RAPC désigne cette aide sous le nom d'assistance sociale. Les services de garde, les services ménagers à domicile, les services d'adoption et de réadaptation et les autres services du genre, qu'on appelle généralement «services sociaux», sont qualifiés dans la Loi de «services de bien-être social». Pour éviter toute ambiguïté, nous adopterons dans le présent rapport la terminologie de la Loi sur le RAPC.

2.1 Assistance sociale

Les provinces[12] et les municipalités fournissent des services d'assistance sociale aux personnes nécessiteuses pour qu'elles puissent subvenir à leurs besoins fondamentaux tels que la nourriture, le logement, le vêtement, le combustible, les services d'utilité publique, les fournitures ménagères, ainsi qu'à d'autres besoins personnels tels que certains services de soins sanitaires, les articles prescrits, accessoires à l'exercice d'un métier, et ainsi de suite. Aux termes du RAPC, le gouvernement fédéral participe au coût de cette aide, qui est généralement versée directement aux personnes nécessiteuses.

Les provinces peuvent également décider de payer certaines autres dépenses exceptionnelles qu'une personne nécessiteuse peut avoir besoin d'engager, par exemple l'achat d'un fauteuil roulant ou des funérailles. Ce genre de dépense est également prévu par le RAPC.

Mais, au chèque de base d'assistance sociale viennent s'ajouter quatre services prescrits par le règlement du RAPC, et qu'une province peut fournir à une personne nécessiteuse sous forme d'assistance. Ces services font également l'objet d'un accord de partage des frais avec le gouvernement fédéral. Ce sont :

i) les services de réadaptation;
ii) les services de soins de jour;
iii) les services ménagers à domicile;
iv) les services de consultation.

Ces services sont qualifiés de «prescrits» parce qu'ils sont prescrits par le règlement. Toutefois, pour les besoins du RAPC, ils sont considérés comme une forme d'assistance sociale accordée à une personne nécessiteuse.

En vertu du RAPC, une personne est «nécessiteuse» lorsque, pour une raison ou pour une autre, elle est incapable de subvenir convenablement à ses besoins et à ceux des personnes qui sont à sa charge.

L'admissibilité est fondée sur une vérification par l'autorité provinciale qui tient compte des besoins matériels de la personne et des revenus et ressources dont elle dispose pour satisfaire ces besoins. Le gouvernement fédéral a adopté des lignes directrices exposant les critères généraux sur lesquels il faut se baser.

Il y a lieu de signaler que lorsqu'il s'agit de déterminer l'admissibilité à l'aide sociale, une province peut procéder à une évaluation des besoins plus stricte que celle sur laquelle elle se fonde pour fixer l'admissibilité à l'un des services prescrits. Par exemple, l'Ontario a fixé une limite à divers articles tels que le loyer dont elle tient compte pour établir les besoins matériels d'une personne ayant demandé à bénéficier de prestations familiales ou de l'assistance générale et des services de bien-être social. En évaluant si le revenu et les ressources de la personne suffisent à satisfaire ses besoins matériels, les autorités provinciales tiennent compte des dépenses jusqu'à concurrence des divers plafonds qu'elles ont fixés.

Cependant, l'évaluation des besoins qui sert à déterminer l'admissibilité aux services de garde, par exemple, prend en considération la totalité du loyer payé, ainsi que des dépenses telles que le remboursement d'une dette et le coût du service de garde proprement dit. Si le revenu et les actifs de la personne ne suffisent pas à payer ces dépenses, celle-ci peut demander une aide. En raison de ces distinctions, les personnes nécessiteuses qui bénéficient de services de garde subventionnés ne sont pas nécessairement des prestataires de l'assistance sociale.

De façon générale, une famille est autorisée à conserver un certain montant en banque sans pour autant cesser d'être considérée comme «nécessiteuse». De même, dans la plupart des provinces, le fait de posséder une maison, une voiture, des meubles, et ainsi de suite, n'empêche pas une famille de répondre aux conditions pour recevoir de l'assistance. Par contre, une famille devra peut-être se défaire de certains biens pour avoir droit à une aide. Ainsi, une ligne directrice du gouvernement fédéral sur les exemptions au titre des liquidités (comptes bancaires, investissements, etc.) laisse entendre que toute personne ayant souscrit une police d'assurance-vie de plus de 2 500 $ pourrait être tenue d'utiliser la valeur de rachat de cette police, lorsqu'il est évident qu'elle a été souscrite peu de temps avant que la personne présente une demande d'assistance[13].

La détermination des besoins matériels du client tient compte, lorsqu'il y a lieu, des dépenses additionnelles raisonnables qui sont occasionnées par le travail, l'éducation ou la réadaptation, d'autres dépenses que la famille ne peut éviter et, dans bien des provinces, du coût des services de garde dont cette famille a besoin. L'évaluation du revenu et des actifs est rajustée en fonction du nombre de personnes dans la famille.

Après avoir établi que la famille ou la personne est nécessiteuse, les autorités provinciales peuvent décider de lui donner la somme nécessaire (en augmentant le montant de son chèque d'assistance sociale) pour qu'elle puisse acheter le service de garde dont elle a besoin ou bien encore, elles peuvent acheter le service en son nom. Ainsi, les autorités provinciales peuvent prendre les mesures nécessaires pour que le fournisseur du service de garde facture directement à la province le service fourni à la personne ou à la famille en question.

Que le service de garde soit acheté par les autorités provinciales ou que celles-ci aident la personne ou la famille à acheter directement ce service, le gouvernement fédéral partagera les dépenses engagées par la province, à condition que le client satisfasse à tous les critères d'admissibilité. Les autorités provinciales qui décident d'acheter elles-mêmes un service pour le compte d'une personne nécessiteuse doivent, selon une autre disposition, être habilitées à le faire par une loi provinciale. Ainsi, la Loi sur les garderies autorise le gouvernement de l'Ontario à acheter des services de garde et définit la vérification des besoins qui doit être effectuée pour établir l'admissibilité à de tels services.

Ceux dont le besoin est établi après vérification peuvent recevoir des autorités provinciales des services de garde entièrement subventionnés (comme c'est le cas en Ontario) ou encore, une subvention limitée à un montant quotidien pour chaque enfant. Dans ce dernier cas, le parent doit verser la différence, s'il en est, entre le montant de la subvention et le coût du service.

En fait, il n'existe pas de limite au montant que le gouvernement fédéral est disposé à verser au titre des services de garde prévus par les dispositions sur l'assistance sociale du RAPC. Celui-ci assumera la moitié de la dépense, peu importe la somme que la province est prête à payer pour ces services, qu'ils soient fournis par une garderie à but lucratif ou une agence sans but lucratif et qu'ils soient autorisés ou non. Selon le règlement du RAPC, si le service est fourni par l'entremise d'une agence non gouvernementale, à but lucratif ou sans but lucratif, le partage des frais est fondé sur le montant effectif du paiement exigé. Cependant, si c'est un organisme provincial ou municipal qui dispense en fait le service (par l'entremise d'une garderie municipale, par exemple), le paiement exigé ne pourra être admissible au partage des frais en vertu du RAPC que s'il n'excède pas les dépenses occasionnées par la prestation du service.

La caractéristique distinctive des modalités de partage des frais prévues par les dispositions sur l'assistance sociale du RAPC, c'est que le montant partagé est celui que les autorités provinciales ou municipales versent à la personne nécessiteuse ou pour son compte. Par contre, dans le cas des services de bien-être social, le partage des frais s'applique

seulement à certaines catégories de frais encourus par les organismes qui dispensent le service.

2.2 Services de bien-être social

Il existe deux grandes différences entre les dispositions sur les services de bien-être social et celles sur l'assistance sociale :

- les contributions sont versées à l'égard des frais encourus par l'organisme plutôt qu'à l'endroit des dépenses engagées par les particuliers ou les familles;

- les services sont admissibles au partage des frais s'ils sont dispensés à des personnes nécessiteuses ou à des personnes qui deviendront vraisemblablement nécessiteuses si elles ne les recoivent pas.

Ces dispositions du Régime reposent sur un fondement philosophique, à savoir l'objectif exposé dans la Loi de prévenir et d'éliminer les causes de la pauvreté et de la dépendance envers l'assistance publique. Les législateurs ont estimé que les gouvernements ne pourraient briser le cercle de la pauvreté s'ils ne donnent pas davantage qu'un simple chèque de bien-être social pour aider financièrement les personnes incapables de subvenir à leurs propres besoins et s'ils offrent leurs services uniquement aux bénéficiaires du bien-être social, négligeant ainsi d'autres personnes très probablement dans le besoin.

Les services de bien-être social visés par les dispositions sur le partage des frais sont précisés dans la Loi et comprennent les services de réadaptation, de consultation, d'évaluation et d'aiguillage, les services d'adoption et de développement communautaire, les services ménagers à domicile et les services de soins de jour.

Le gouvernement fédéral a édicté des lignes directrices (figurant dans la Loi et le Règlement adopté par la suite) au sujet des organismes de bien-être social, du type de frais qu'il partagera et des vérifications à effectuer pour déterminer la probabilité du besoin, de manière que les services reçus par ces personnes puissent être admissibles au partage des frais.

2.2.1 Organismes de bien-être social

Pour être admissibles au partage des frais aux termes des dispositions sur les services de bien-être social du RAPC, les services doivent être dispensés par un «organisme approuvé par la province». Selon la Loi sur le RAPC, ce genre d'organisme comprend tout ministère ou département de gouvernement, toute personne ou tout organisme, y compris un organisme privé sans but lucratif, que la législation ou l'autorité provinciale autorise à fournir ces services. Les organismes à but lucratif sont exclus de cette définition, détail qui, ainsi que nous le verrons un peu plus loin, revêt une importance particulière au regard des services de garde.

Les organismes approuvés par la province doivent figurer dans une annexe de l'accord conclu en vertu du RAPC entre le gouvernement fédéral et la province visée. La direction du RAPC doit également approuver cette inscription, et pour ce faire elle tient compte des six grands points suivants :

- S'agit-il d'un organisme sans but lucratif?
- Fournit-il des services en vertu d'une loi provinciale?
- Quels sont les objectifs, la nature et le contenu de ces services?
- Quelles sont les fonctions des employés de l'organisme pour lesquels celui-ci sollicite le partage des frais?
- À quelles personnes ou groupes de personnes les services sont-ils fournis?
- Comment les autorités provinciales déterminent-elles s'il s'agit de «personnes nécessiteuses» ou de «personnes qui deviendront vraisemblablement des personnes nécessiteuses»?

Le personnel du gouvernement fédéral peut rendre visite à l'organisme dans le cadre de l'évaluation qu'il effectue en vue de déterminer son admissibilité au partage des frais.

2.2.2 Frais partagés par le gouvernement fédéral

Pour tous les services de bien-être social admissibles, le gouvernement fédéral partage le coût des salaires et des avantages sociaux, les frais de déplacement, les droits d'inscription, ainsi que les frais de formation, de recherche et de consultation. Dans le cas des garderies uniquement, certaines autres dépenses d'exploitation sont aussi partagées.

- Outre les salaires et traitements réguliers, le partage des frais s'applique aux salaires des employés à temps partiel ou occasionnels, aux débours des bénévoles, aux honoraires des membres de conseils d'administration qui peuvent administrer les programmes, aux frais de réinstallation des employés et aux avantages de ces derniers tels que les contributions au régime de pension et les primes d'assurance-chômage.

- Les frais de déplacement occasionnés aux employés de l'organisme par la prestation des services, y compris la participation à des conférences, sont également partagés.

- Les droits d'inscription à des conférences et à des colloques et le coût des programmes de formation sur le tas sont également visés par les dispositions du RAPC. Bien que dans ce cas, l'objectif premier soit de rehausser les compétences en travail social de ceux qui dispensent des services de bien-être social (selon un document de Santé et Bien-être social Canada)[14], le coût de la formation dans d'autres disciplines peut être partagé, pourvu que les compétences acquises par l'employé soient utilisées dans le cadre de la prestation d'un service de bien-être social.

- Le partage des frais associés à la recherche et à la consultation englobe les projets de démonstration. Cependant, la recherche et

la consultation doivent avoir un rapport direct avec l'élaboration ou la prestation d'un programme de bien-être social. Des critères spéciaux ont été arrêtés afin de déterminer l'admissibilité d'un projet de démonstration donné au partage des frais en vertu du RAPC.

. Outre les dépenses susmentionnées, qui sont partagées dans le cas de tous les services de bien-être social en vertu du RAPC, les dépenses de fonctionnement des garderies sont maintenant visées en vertu d'un règlement entré en vigueur en novembre 1972. Le gouvernement fédéral verse une contribution au titre des dépenses suivantes :

a) la location d'équipement, y compris de véhicules;

b) l'achat ou la dépréciation de tout équipement mentionné ci-dessus, lorsque le montant de ces frais ne dépasse pas 1000 $ ou, sous réserve de l'approbation préalable ou subséquente de l'autorité provinciale et du Directeur, lorsque ledit coût est de plus de 1000 $;

c) le coût des articles qui seront utilisés et consommés en cours de fonctionnement du service de garde de jour;

d) les frais de location de terrains ou de locaux, ou le coût de dépréciation de tels locaux; et

e) les autres dépenses d'exploitation qui sont directement occasionnées par le fonctionnement du service de garde de jour, y compris tous les frais qui, selon les pratiques reconnues et généralement acceptées de comptabilité, seraient considérées comme des frais d'exploitation pour une entreprise.

Il y a lieu de souligner que les frais de premier établissement ou les frais d'exploitation, d'installation ou d'équipement non mentionnés ci-dessus sont exclus du partage des frais en vertu du RAPC.

2.2.3 Tests visant à déterminer le «besoin» et la «probabilité du besoin»

Aux termes de l'article 2 de la Loi sur le RAPC, «personne nécessiteuse» signifie :

. une personne jugée admissible à la suite d'une vérification tenant compte de ses besoins matériels, ainsi que de son revenu et de ses ressources;

. une personne âgée de moins de vingt-et-un ans qui est confiée aux soins ou à la garde d'une autorité chargée du bien-être social de l'enfance ou placée sous le contrôle ou la surveillance d'une telle autorité (soit par un tribunal, soit de son propre consentement); et

. un enfant placé en foyer nourricier, c'est-à-dire un enfant qui n'a pas été confié aux soins d'une autorité chargée du bien-être social de l'enfance, dont les parents sont incapables de subvenir aux besoins et dont prennent soin une ou plusieurs personnes dans une maison privée en vertu de programmes d'assistance sociale.

La Loi ne définit pas l'expression «probabilité du besoin», mais des lignes directrices précisant la formule à employer ont été émises par Santé et Bien-être social Canada en 1982 [15], pour remplacer d'autres séries de lignes directrices qui étaient en vigueur jusqu'alors (y compris des lignes directrices spéciales concernant les services de soins de jour).

De manière générale, on établit la «probabilité du besoin» au moyen d'une évaluation du revenu. Mais, contrairement à se qui se produit dans le cas des dispositions sur l'assistance sociale du RAPC, où chaque personne ou famille demandant à bénéficier du service doit se soumettre à une évaluation des besoins, l'évaluation du revenu prévue par les dispositions sur les services de bien-être social ne se fait pas nécessairement sur une base individuelle. Un groupe cible ou une collectivité peut être considéré comme admissible sous l'angle de la communauté de besoins, de telle sorte que le coût des services qu'il recevra sera partagé par le gouvernement fédéral, sans pour autant que chacun de ses membres ait à se soumettre à une évaluation du revenu. S'il peut être établi qu'au moins 90 % de la population d'une collectivité donnée touche un revenu inférieur au seuil d'exemption du RAPC indiquant la «probabilité du besoin» pour une unité familiale de quatre personnes, le coût des services dispensés à cette population sera admissible au partage des frais. Ainsi, une garderie située dans un quartier de logements sociaux dont les habitants reçoivent déjà une subvention pour le loyer pourrait être admissible au partage des frais sans qu'il soit nécessaire d'évaluer individuellement les revenus. Il en va de même d'une garderie située dans une agglomération éloignée où le taux de chômage serait très élevé et dont un fort pourcentage de la population vivrait du bien-être social.

Les personnes âgées recevant le Supplément de revenu garanti (SRG) sont aussi considérées au départ comme «vraisemblablement nécessiteuses» et leur admissibilité aux services de bien-être social à frais partagés dans le cadre du RAPC n'a pas besoin d'être établie au moyen d'une évaluation de leur revenu personnel.

En outre, les provinces qui décident de ne pas effectuer d'évaluations individuelles du revenu peuvent déterminer l'admissibilité de la population cible à un service particulier au moyen d'un échantillonnage (moyennant approbation des méthodes d'échantillonnage par les responsables du RAPC). Ces méthodes doivent aussi se prêter aux examens et vérifications des fonctionnaires fédéraux; en ce qui a trait au partage des frais, la fiabilité de l'échantillon demeure la principale question.

En ce qui concerne les garderies, il importe de souligner que les organismes sans but lucratif (seuls admissibles au partage des frais aux termes des dispositions du RAPC sur les services de bien-être social) ne sont pas tenus de servir un seul type de clientèle. Les dépenses de l'organisme (précisées à la rubrique 2 ci-dessus) sont partagées par le gouvernement fédéral dans la mesure où les services sont offerts à des personnes

effectivement ou vraisemblablement nécessiteuses. Supposons, par exemple, qu'un gouvernement provincial ait donné 20 000 $ à une garderie utilisée par 100 familles, mais que la moitié seulement de ces familles aient des revenus inférieurs au seuil d'exemption du RAPC déterminant la «probabilité du besoin». Dans ce cas, 50 % seulement des dépenses de cette garderie (à supposer que ces dépenses soient partageables au sens des définitions du RAPC) seront partagées par le gouvernement fédéral. Autrement dit, la contribution du gouvernement fédéral sera dans ce cas de 5 000 $ (c'est-à-dire 50 % de la moitié de 20 000 $).

2.2.3.1 Détermination de la probabilité du besoin

Les lignes directrices du gouvernement fédéral fixent le revenu maximum qu'une famille peut toucher pour être considérée comme vraisemblablement nécessiteuse et devenir admissible aux services à frais partagés en vertu des dispositions du RAPC sur les services de bien-être social. Le seuil de revenu équivalant à la pension de la sécurité de la vieillesse (PSV) plus le supplément de revenu garanti (SRG) sert de base aux calculs, ceux-ci étant rajustés en fonction de la taille de la famille. Étant donné que la PSV et le SRG sont indexés au coût de la vie et rajustés tous les trimestres, le plafond des revenus des bénéficiaires de services de bien-être social à frais partagés change également tous les trimestres.

Les modalités de calcul des montants (suivant les taux en vigueur pour les trois mois allant d'avril à juin 1985) sont les suivantes :

. Pour chaque famille présentant une demande, on établit un seuil d'exemption en se fondant sur les taux en vigueur de la PSV et du SRG.

. Le seuil d'exemption varie selon le nombre d'adultes et d'enfants dans la famille.

. Les familles dont le revenu se situe sous le seuil d'exemption sont admissibles aux services entièrement subventionnés. Autrement dit, les gouvernements fédéral et provincial (ou la municipalité ou les deux) se partagent le coût du service parce que la famille répond aux critères du RAPC concernant la probabilité du besoin.

. Les familles dont le revenu est supérieur au seuil d'exemption peuvent être admissibles à une subvention partielle; en d'autres termes, elles devront payer une partie du service elles-mêmes, et le reste sera partagé.

. Toute famille dont le revenu excède le seuil d'exemption peut être appelée à contribuer 50 % de l'excédent au coût du service. (C'est ce qu'on appelle le «taux de réduction»). Cette contribution de 50 % s'applique tant que le revenu familial n'atteint pas un deuxième seuil au-delà duquel la famille devra assumer seule le coût du service. Bref, les familles dont le revenu excède ce deuxième seuil ne sont pas admissibles à une subvention parce qu'elles ne répondent plus aux critères déterminant la probabilité du besoin.

. Ce deuxième seuil équivaut, soit à une fois et demie le seuil d'exemption, soit au niveau de revenu auquel l'usager paie la totalité du service (c'est ce qu'on appelle le seuil d'allocation nulle, parce qu'il correspond au point auquel le coût du service pour la province égale le montant de la contribution de la famille au titre de ce service). Le moins élevé de ces deux montants constitue le seuil.

La meilleure façon de comprendre cette formule plutôt compliquée consiste à l'illustrer d'un exemple précis. Les seuils d'exemption du RAPC sont calculés de la façon suivante, en fonction des taux de la PSV et du SRG en vigueur d'avril à juin 1985 :

i) Pour chaque adulte, l'exemption est égale au montant de la PSV, plus le double du SRG. Puisque le montant de la PSV est de 277 $ par mois et que le maximum du SRG est de 329 $ par mois, le montant de l'exemption pour un adulte s'établit actuellement à 935 $ par mois (c'est-à-dire (2 x 329 $) + 277 $ = 935 $). Donc, un adulte touchant un revenu mensuel inférieur à 935 $ serait considéré comme vraisemblablement dans le besoin et aurait droit à une pleine subvention aux termes des dispositions sur les services de bien-être social du RAPC. Autrement dit, pour un adulte célibataire, le seuil d'exemption est de 935 $.

ii) Chaque enfant bénéficie d'une allocation égale au tiers de l'exemption consentie à l'adulte. Dans le cas qui nous intéresse, l'exemption pour enfant est donc de 312 $ par mois.

iii) Le premier enfant d'une famille monoparentale a droit à l'exemption de personne adulte.

Pour évaluer le revenu familial, les autorités se fondent sur le «revenu net», c'est-à-dire les traitements et salaires moins les retenues à la source obligatoires, soit l'impôt sur le revenu, les contributions au Régime de pensions du Canada et les primes d'assurance-chômage. Dans le cas des personnes établies à leur propre compte, le «revenu net» correspond au revenu d'un travail effectué pour son propre compte, moins les déductions et les dépenses liées à l'emploi prévues par la législation provinciale.

Le seuil d'exemption pour une famille monoparentale comptant deux enfants serait donc de 935 $ + 935 $ + 312 $ = 2 182 $. Si le revenu net de cette famille est inférieur à ce montant, le gouvernement fédéral consentira à payer 50 % du coût des services de garde qu'elle utilise.

Supposons toutefois que cette famille ait un revenu mensuel net de 3 000 $. Il faudra alors qu'elle fournisse 409 $ par mois en paiement des services de garde dont elle a besoin, soit 50 % de son revenu excédant le seuil d'exemption (c.-à-d. 50 % de (3 000 $ - 2 182 $ = 818 $) = 409 $).

Toute famille dont le revenu est inférieur à 1,5 fois le seuil d'exemption devra verser cette quote-part de 50 %. Dans ce cas, donc, le deuxième seuil est atteint lorsque le revenu familial s'établit à 3 273 $ par mois (1,5 X 2 182 $). Puisque cette famille doit verser une contribution égale à 50 % de son revenu excédant le seuil, le maximum qu'on pourra exiger

d'elle en paiement du service de garde sera de 546 $ par mois (c.-à.-d. 50 % de (3 273 $ - 2 182 $ = 1 091 $) = 546 $).

Mais, supposons que le service ne coûte en fait à la province que 450 $ par mois. Ce montant représente le seuil d'allocation nulle, c'est-à-dire le seuil auquel les dépenses engagées par la province sont égales au montant payé par l'usager du service. Puisque dans ce cas le seuil d'allocation nulle est inférieur au montant obtenu en multipliant le seuil d'exemption par 1,5, le montant le moins élevé devient le deuxième seuil. Une famille payant 450 $ par mois donnerait donc un montant égal au coût réel du service et ne recevrait dans les faits aucune subvention. Le revenu net d'une telle famille (notez qu'il s'agit toujours d'une famille monoparentale comptant deux enfants) serait de 3 082 $ par mois (puisque 450 $ représentent la moitié du montant du revenu net excédant le seuil d'exemption, fixé à 2 182 $, le revenu de la famille s'élève à 2 182 $ + (2 X 450 $) = 3 082 $).

Par conséquent, une famille monoparentale comptant deux enfants et dont le revenu net excéderait 3 082 $ par mois ne serait pas admissible en vertu des lignes directrices du RAPC sur la probabilité du besoin (à supposer que ses services de garde lui coûtent 450 $ par mois). Le gouvernement fédéral ne partagerait donc pas le coût de ces services.

Imaginons cependant que le service de garde coûte en fait 650 $ par mois, soit 104 $ de plus que le maximum de la contribution pour une famille monoparentale comprenant deux enfants. Dans ce cas, pour établir le deuxième seuil, on ajoute 104 $ au seuil de revenu représenté par 1,5 fois le seuil d'exemption, ce qui donne un total de 3 377 $ (104 $ + (1,5 x 2 182 $) = 3 377 $). Autrement dit, une famille dont le revenu excéderait 3 377 $ et qui devrait débourser 650 $ par mois pour faire garder ses enfants ne serait pas considérée comme vraisemblablement dans le besoin, de sorte que le coût des services de garde qu'elle utilise ne serait pas partagé en vertu du RAPC. (Rappelons que ces chiffres approximatifs s'appliquent à une famille monoparentale comptant deux enfants.)

Le tableau suivant montre les seuils de revenu indiquant la probabilité du besoin pour une famille aux termes des dispositions du RAPC sur les services de bien-être social.

TABLEAU 1

Seuils de revenu indiquant la probabilité du besoin
dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada
Seuils selon la taille de l'unité familiale fondés
sur le SRG et la PSV
Avril-Juin 1985

(Changements apportés tous les 3 mois aux taux de SRG et PSV)

UNITÉ FAMILIALE	CALCUL DU SEUIL D'EXEMPTION[1]	SEUIL D'EXEMPTION (UTILISATEUR AYANT UN REVENU INFÉRIEUR)	CONTRIBUTION MAXIMALE DE L'USAGER AU TAUX DE RÉDUCTION DE 50 %[2]	150 % DU SEUIL D'EXEMPTION AU-DELÀ DUQUEL L'USAGER CONTRIBUE 100% DE SON REVENU)
	Exemption pour adulte + exemption pour enfant	($)	($)	($)
1 adulte	935$	935	234	1 403
2 adultes	2 x 935$	1 870	468	2 805
1 adulte, 1 enfant	2 x 935$	1 870	468	2 805
1 adulte, 2 enfants	2 x 935$ + 312$	2 182	546	3 273
2 adultes, 1 enfant	2 x 935$ + 312$	2 182	546	3 273
2 adultes, 2 enfants	2 x 935$ + 2 x 312$	2 494	624	3 741
2 adultes, 3 enfants	2 x 935$ + 3 x 312$	2 806	702	4 209

---

1 Calcul du seuil d'exemption :

. Exemption pour adulte (2 x SRG*) + PSV
(2 x 329 $) + 277 $ = 935 $
* Maximum du SRG pour un pensionné touchant la pleine PSV

Remarque : Dans une famille monoparentale, le premier enfant a également droit à l'exemption pour adulte

. Exemption pour enfant = 1/3 de l'exemption pour adulte

2 Ce calcul a pour but d'aider les provinces à déterminer plus facilement le niveau d'équilibre pour certains services.

. Si le service coûte à la province moins que ce montant, le taux de déduction applicable est de 50 % seulement.

. Si le service coûte à la province plus que ce montant, le taux de déduction de 100 % doit être appliqué.

Le tableau montre qu'une famille de deux adultes et deux enfants ayant un revenu mensuel inférieur à 4 209 $ serait tenue de verser 702 $ par mois en paiment de ses services de garde. Par contre, si cette famille dispose d'un revenu mensuel supérieur à ce montant, elle ne sera admissible à aucune subvention. Si cette même famille dispose d'un revenu mensuel net inférieur à 2 806 $, ses services de garde seront entièrement subventionnés.

Il importe de signaler que ces montants représentent les plafonds jusqu'à concurrence desquels le gouvernement fédéral est disposé à partager le coût des services de bien-être social prévus par le RAPC. Ce sont les lignes directrices que le gouvernement fédéral reconnaît comme preuve que les familles dont les revenus se situent à l'intérieur de ces limites sont vraisemblablement dans le beson et sont admissibles au partage des frais selon les définitions du RAPC. Ce sont les gouvernements provinciaux qui fixent les niveaux de revenu familial auxquels les parents reçoivent effectivement des subventions. Aucun de ceux qui effectuent une vérification du revenu n'a encore adopté de plafonds aussi élevés que ceux que propose le gouvernement fédéral.

2.2.4 Établissement du montant partageable

Il importe de souligner à nouveau que le gouvernement fédéral partage uniquement les frais engagés par la province pour la prestation de services de garde aux personnes nécessiteuses ou vraisemblablement nécessiteuses, en conformité des divers critères et lignes directrices décrits aux précédentes rubriques du présent document. Par exemple, supposons qu'une province ou une municipalité accorde une subvention de 60 000 $ à une garderie mentionnée comme «organisme approuvé par la province» dans l'accord conclu avec le gouvernement fédéral en vertu du RAPC. Cet organisme a des dépenses d'exploitation de 90 000 $, financées comme suit :

Subvention provinciale/municipale	60 000 $
Fonds provenant du secteur privé	30 000 $
Dépenses de fonctionnement totales	90 000 $

Seuls les 60 000 $, c'est-à-dire les frais encourus par la province ou la municipalité, sont admissibles au partage des frais. Pour déterminer quelle part de ce montant est partageable, les déductions suivantes doivent être effectuées :

- les frais non partageables, tels que les frais de premier établissement;
- les dépenses occasionnées par la clientèle non admissible (celle qui ne répond pas aux critères déterminant le besoin ou la probabilité du besoin).

La contribution du gouvernement fédéral égale 50 % du montant qui reste. Il y a toutefois lieu d'observer que dans la mesure où les usagers considérés comme vraisemblablement dans le besoin acquittent une partie des frais liés au service, le gouvernement partage uniquement les frais encourus par les provinces ou les municipalités (c'est-à-dire le montant de la subvention à la clientèle admissible).

En outre, le RAPC paie 50 % des frais uniquement s'ils excèdent le coût, pour la province ou la municipalité, de la prestation des services au cours d'une période de référence appelée «année de base». La Loi définit ainsi l'année de base :

- pour les frais encourus par les provinces, il s'agit de l'année financière 1964-1965;

- pour les frais encourus par les municipalités, il s'agit de l'année financière de ces municipalités qui coïncide avec la période commençant le 1er avril 1964 et se terminant le 31 mars 1965.

Aux termes de ces dispositions, le partage des frais s'applique à tous les frais admissibles occasionnés par les nouveaux postes, ainsi qu'aux frais additionnels, comme les hausses de salaire, touchant les postes qui existaient pendant l'année de base. La justification de ces clauses se trouve dans le préambule de la Loi sur le RAPC, qui expose le désir du gouvernement d'encourager «l'amélioration et l'élargissement des régimes d'assistance publique et des services de bien-être social dans tout le Canada en partageant dans une plus large mesure avec les provinces les frais de ces programmes»[16].

Ainsi, la contribution du gouvernement fédéral pour une année donnée est basée sur les paiements effectués par la province et ses municipalités au cours de cette année au titre des services de bien-être social, après déduction des frais de l'année de base. Les transferts entre niveaux de gouvernement (par exemple, si la province accorde une subvention à une municipalité) ne peuvent être réclamés aux fins du partage des frais en vertu du RAPC, afin d'éviter que des frais ne soient remboursés deux fois. Cependant, la province peut présenter une demande de remboursement à l'endroit des frais encourus uniquement par la municipalité.

Les demandes de remboursement de frais doivent être faites pendant l'année où le service a été payé, et non pas pendant l'année où il a été rendu. Par exemple, les rajustements de salaire rétroactifs doivent être réclamés pendant l'année où ils ont été effectués.

3. PROBLÈMES SUSCITÉS PAR LE FINANCEMENT DES GARDERIES AU MOYEN DU RAPC

Peu de gens sont satisfaits du mode de financement des garderies prévu par le RAPC. Certains prétendent toutefois que ce n'est pas le Régime comme tel qui est blâmable, mais plutôt le fait que les provinces ne l'utilisent pas à sa pleine capacité.

Les critiques formulées sur l'utilisation du Régime pour le financement des garderies au Canada reposent sur plusieurs grandes préoccupations :

i) Il s'agit d'un programme de bien-être social, et à ce titre il ne répond pas aux besoins de toutes les familles qui ont besoin de services de garde, ainsi que la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme le soulignait il y a quinze ans. Les personnes qui, selon les critères en vigueur, ne sont pas

considérées comme nécessiteuses ou vraisemblablement nécessiteuses, ne peuvent être admissibles aux services à frais partagés. En plus, le système d'évaluation des besoins stigmatise les garderies et les familles qui utilisent leurs services;

ii) Le Régime est surtout destiné à subventionner les usagers admissibles plutôt qu'à ouvrir de nouvelles places dans les garderies : à preuve, les frais de premier établissement sont précisément exclus du RAPC;

iii) Le Régime oppose des distinctions artificielles et arbitraires entre les garderies commerciales, lesquelles sont admissibles au partage des frais en vertu des dispositions sur l'assistance sociale si la province accepte d'effectuer une évaluation des besoins, et les garderies sans but lucratif, qui bénéficient du partage des frais aux termes des dispositions sur le bien-être social, uniquement sur la foi d'une évaluation du revenu.

3.1 Le RAPC, programme de bien-être social

Les objectifs du RAPC sont clairement définis dans le préambule de la loi de 1966 et il en a déjà été question dans les pages précédentes. Bien que les «soins de jour» fassent explicitement partie des services admissibles au partage des frais (pourvu que les diverses conditions de la Loi et du Règlement soient respectées), les législateurs n'ont de toute évidence pensé qu'aux situations exceptionnelles dans lesquelles des familles ayant besoin de ce service n'auraient pas les moyens de le payer. La possibilité qu'une majorité de familles canadiennes utilisent les services de garde n'a probablement pas effleuré l'esprit des décisionnaires au début des années soixante. (Même de nos jours, bon nombre d'entre eux semblent refuser de reconnaître qu'une majorité de familles ayant des enfants d'âge préscolaire ont besoin de services de garde, dans la plupart des cas, à plein temps.)

On n'a jamais eu l'intention de faire du RAPC un moyen pour le gouvernement de contribuer à un système universel de garderies. Pourtant, c'est ce que de plus en plus, on insiste pour qu'il fasse. Puisque maintenant, la plupart des couples ayant de jeunes enfants travaillent tous les deux à l'extérieur (et, dans le cas des familles monoparentales, le parent travaille), l'instauration d'un système universel de garderies serait largement justifiée. Celui-ci serait considéré comme un service aux enfants (de la même manière que l'enseignement primaire), et non pas simplement comme une commodité pour les mères, et il serait financé par l'ensemble de la société, tout comme les services d'enseignement.

Les ignominieuses évaluations des besoins et limites de revenus excluent des services de nombreuses familles à revenu moyen et l'on croit généralement que seules les familles très riches, qui ont les moyens d'en payer la totalité du prix, et les familles très pauvres, qui sont admissibles aux services entièrement subventionnés, ont recours aux services des garderies autorisées. Il se peut même que les enfants de familles pauvres soient exclus, parce que même s'ils sont admissibles suivant le résultat de l'évaluation des besoins ou du revenu, il n'y a tout simplement pas suffisamment de places pour répondre à leurs besoins.

En réponse à ces plaintes, les fonctionnaires fédéraux font valoir que les lignes directrices concernant la probabilité du besoin sont maintenant si larges que même une famille biparentale de deux enfants ayant un revenu net de 45 000 $ pourrait être admissible à une subvention partielle. Même si c'est indubitablement vrai, et les calculs le prouvent, et même si les provinces adoptaient les seuils de revenu plus généreux du gouvernement fédéral pour les services de garde à frais partagés, tant et aussi longtemps qu'il y aura des évaluations des revenus et des besoins, les stigmates qui s'attachent inévitablement à un programme de bien-être social ne pourront être effacés.

Bien que certaines provinces limitent le pourcentage de places subventionnées dans toutes les garderies, certains observateurs estiment que les évaluations du revenu imposées aux parents qui demandent à bénéficier des places subventionnées ont amené les gens à voir dans les garderies en général un «service de bien-être social» auquel il est humiliant de recourir, au point que d'autres parents qui en auraient les moyens refusent d'utiliser les autres places, non subventionnées.

Dans d'autres garderies, où le nombre de places subventionnées n'est nullement limité, seuls les enfants des familles très pauvres peuvent être acceptés. Puisque les familles les plus pauvres sont souvent les familles monoparentales dont le chef est une femme, il peut arriver, par exemple, que tous les enfants d'une garderie proviennent de familles dont le seul parent est une femme. Ces enfants n'ont pas la possibilité de rencontrer des enfants de familles biparentales ou de familles où un père est présent et de se mêler à eux, situation que de nombreux groupes de promotion des services de garde à l'enfance trouvent inacceptable.

3.2 Le manque de places dans les garderies

Les détracteurs du RAPC allèguent qu'en se contentant surtout de subventionner les usagers admissibles, le Régime n'encourage guère les provinces à créer de nouvelles places en garderie. Cette lacune, ajoutent-ils, est accentuée par le fait que les frais de premier établissement sont exclus des arrangements de partage des frais prévus par le RAPC. Cependant, il y a lieu de souligner que les frais de premier établissement peuvent être annulés après un certain temps, suivant des principes de comptabilité acceptables, et que les frais encourus en raison de la dépréciation de l'équipement, du terrain ou des locaux font l'objet d'une contribution du gouvernement fédéral aux termes du règlement du RAPC de novembre 1972, qui s'appliquent précisément aux garderies.

Cette formule pose un problème : les provinces doivent elles-mêmes investir les capitaux nécessaires à l'achat de l'équipement, du terrain ou des immeubles avant que leurs avoirs puissent commencer à se déprécier, ce qu'elles refusent ou sont incapables de faire.

L'ampleur de l'échec des provinces à répondre aux besoins en garderies de leurs citoyens n'est peut-être pas largement reconnue. Même s'il est vrai que les seuils de revenu utilisés par les provinces pour déterminer la probabilité du besoin sont moins généreux que ceux que le

gouvernement fédéral serait disposé à accepter, il reste que les services de garde sont offerts à une maigre fraction seulement de ceux dont le besoin est établi en vertu de ces mêmes seuils établis par les provinces.

Selon les calculs effectués pour la présente étude et détaillés en annexe, il y avait en 1983 (dernière année pour laquelle nous disposons de données) 363 000 enfants d'âge préscolaire dont les familles étaient vraisemblablement dans le besoin, suivant les critères provinciaux, et auraient eu droit cette année-là à des services de garde subventionnés. Le nombre de places subventionnées dans les garderies autorisées oscillait, en 1983, autour de 70 000 pour l'ensemble du Canada. Ainsi, moins du cinquième de tous les enfants qui auraient dû bénéficier d'une place subventionnée en garderie autorisée ont pu se prévaloir de ce service.

Au surplus, le fait que le RAPC ne rembourse les provinces qu'une fois qu'elles ont engagé les dépenses encourage ces dernières à fixer le niveau de service et de financement suivant leurs priorités politiques plutôt qu'en fonction des besoins de la clientèle. Des fonctionnaires gouvernementaux et dispensateurs de services de garde, interviewés pour les besoins d'une récente enquête[17], ont dit voir dans cette façon de procéder un sérieux obstacle à l'expansion des services de garde. Selon qu'une province considère ou non les services de garde comme une priorité politique, elle consentira ou refusera la première mise de fonds nécessaire à l'expansion de ces services.

3.3 Services à but lucratif ou centres sans but lucratif?

Le règlement du RAPC stipule que les provinces ne peuvent réclamer de contribution en vertu des dispositions sur les services de bien-être social que pour les services fournis par les organismes approuvés par ces dernières (et clairement définis dans la Loi). Cet article de la Loi exclut formellement les garderies à but lucratif. Ainsi que nous l'avons déjà dit, le gouvernement fédéral partagera les dépenses occasionnées par la prestation des services aux personnes jugées effectivement ou vraisemblablement nécessiteuses par suite d'une évaluation de leur revenu effectuée par la province.

Les garderies commerciales ou à but lucratif peuvent être admissibles au partage des frais uniquement si elles fournissent leurs services à des personnes jugées nécessiteuses par suite d'une évaluation de leurs besoins en vertu des dispositions sur l'assistance sociale du RAPC.

Les exigences du RAPC peuvent donc donner lieu à des distinctions artificielles et arbitraires entre les garderies commerciales et les garderies sans but lucratif. Par exemple, les provinces qui favorisent la mise en place de garderies à but lucratif, peut-être pour des raisons de philosophie politique, ne peuvent obtenir de contribution du gouvernement fédéral à leurs dépenses à ce titre que si elles consentent à procéder à une évaluation des besoins des bénéficiaires du service, ce à quoi elles peuvent s'opposer pour des motifs également philosophiques. Ainsi, l'Alberta verse des subventions de fonctionnement à toutes les garderies autorisées, commerciales ou sans but lucratif, et verse des allocations aux parents à faible revenu. Mais l'admissibilité est déterminée au moyen d'une évaluation

du revenu. Donc, seuls les services dispensés par les garderies sans but lucratif sont admissibles au partage des frais, en conformité des critères du RAPC régissant les services de bien-être social aux personnes vraisemblablement nécessiteuses. On estime qu'en 1983, l'Alberta a consacré une quarantaine de millions de dollars aux garderies, alors que la contribution du gouvernement fédéral à l'endroit des services de garde fournis par la province n'a pas dépassé 14 millions de dollars[18].

La question qui oppose garderies à but lucratif et garderies sans but lucratif suscite une controverse relativement au RAPC. On a fait valoir[19] que d'une part, le RAPC mettait un frein nécessaire à l'expansion des garderies commerciales (que de nombreux groupes de promotion des services de garde à l'enfance ne jugent pas souhaitables), mais que d'autre part, le Régime était désavantageux parce qu'il limite l'accessibilité des usagers en ne finançant pas les garderies commerciales au même titre que les garderies sans but lucratif.

Le Manitoba et la Saskatchewan ont interdit l'ouverture de nouvelles garderies commerciales. En 1983, celles-ci regroupaient 42 % de toutes les places en garderie dans les quatre provinces atlantiques, alors que pour l'Alberta et l'Ontario combinés, la proportion atteignait 49 %[20]. Pour ce qui est de l'ensemble du Canada, les garderies commerciales offraient en 1983 environ 40 % de toutes les places disponibles.

Certains se sont dits inquiets du fait que dans certaines provinces, et surtout dans les régions rurales, la plupart des garderies sont à but lucratif; celles-ci n'étant admissibles au partage des frais que si la province procède à une évaluation des besoins et présente une réclamation en vertu des dispositions sur l'assistance sociale du RAPC, les possibilités d'expansion des services de garde se trouvent réduites.

Ces inquiétudes reposent sur l'hypothèse qu'une évaluation des besoins est par définition plus restrictive qu'une évaluation des revenus, de telle sorte qu'une demande en vertu des dispositions sur l'assistance publique du RAPC offre des possibilités plus restreintes qu'une demande en vertu des dispositions sur les services de bien-être social. Ce n'est pas nécessairement le cas. En fait, a-t-on rapporté, après avoir comparé les deux méthodes, une province a constaté qu'un nombre inférieur de familles avaient été jugées admissibles aux termes de l'évaluation des revenus qu'en vertu de l'évaluation des besoins.

Quoi qu'il en soit, la question de savoir si le RAPC devrait ou non encourager l'établissement de garderies à but lucratif continue de donner matière à conflit. Des fonctionnaires fédéraux ont indiqué[21] que la séparation des garderies à but lucratif et des garderies sans but lucratif dans la Loi était volontaire. Au moment de l'institution du RAPC, la plupart des services sociaux étaient dispensés par le gouvernement. Le Régime était destiné à favoriser la collaboration entre le secteur bénévole et le gouvernement, et non pas à commercialiser les services sociaux.

4. COMMENT RÉGLER LES PROBLÈMES

Qu'on soit d'accord ou non avec le principe du financement des garderies par l'entremise d'un régime ayant pour objectif «l'instauration de mesures convenables d'assistance publique pour les personnes nécessiteuses et l'élimination des causes de pauvreté», il est clair que le RAPC n'atteint même pas l'objectif restreint qui lui a été fixé lors de l'adoption de la Loi en 1966.

Beaucoup répugnent à voir les services de garde, maintenant nécessaires à la majorité des familles canadiennes, assimilés à des «services de bien-être social» fournis «à des personnes nécessiteuses ou à des personnes qui deviendront vraisemblablement des personnes nécessiteuses si de tels services ne sont pas fournis». Néanmoins, on peut probablement affirmer à juste titre que moins du cinquième des familles qui satisfont aux critères établis par les provinces elles-mêmes bénéficient des services auxquels elles ont droit.

Peut-on blâmer la formule du RAPC pour l'échec des provinces à fournir les services nécessaires? La réponse n'est pas évidente. Il va sans dire que l'exclusion des capitaux de premier établissement des frais partageables en vertu du RAPC n'est pas étrangère à la situation. Mais une conclusion s'impose : si les provinces considéraient la prestation de services de garde comme une priorité politique, elles disposeraient de crédits pour consentir la mise de fonds initiale, dont elles pourraient ensuite réclamer le remboursement en vertu des dispositions du RAPC autorisant le partage des frais de dépréciation.

À cet égard, il est intéressant de souligner que durant la récente campagne électorale, le gouvernement de l'Ontario a annoncé un programme de dépenses de 52 millions de dollars pour améliorer les services de garde dans la province et créer 7 500 nouvelles places subventionnées. (Selon les estimations de l'auteur, cette mesure porterait à 32 500 environ le nombre de places subventionnées, soit assez pour répondre aux besoins d'environ 28 % des enfants d'âge préscolaire dont les familles répondent aux propres critères de l'Ontario concernant les personnes nécessiteuses.)

Peut-être certaines provinces sont-elles effectivement incapables d'immobiliser des fonds pour l'établissement de garderies, même en sachant que la plupart de leurs dépenses seront éventuellement partagées par le gouvernement fédéral. D'aucunes peuvent hésiter à réaliser des projets, si elles doutent que la plupart des familles ayant besoin du service satisfassent aux critères concernant la probabilité du besoin, auquel cas la dépréciation des actifs immobilisés (terrain, immeuble et équipement) cesse d'être admissible au partage des frais.

Dans ce cas, il serait peut-être bon de chercher des moyens pour le gouvernement fédéral d'encourager les provinces à faire les immobilisations nécessaires pour accroître le nombre de garderies. Il pourrait, par exemple, garantir des prêts, ou bien, tout simplement modifier les dispositions du RAPC concernant le partage des frais occasionnés par la dépréciation et rendre les frais de premier établissement partageables à la place.

Nombre de promoteurs des services de garde à l'enfance ont également soulevé la possibilité d'une subvention à taux fixe, par exemple, comme on l'a proposé, une subvention de 5 $ par jour pour chaque place en garderie autorisée et une subvention annuelle de 25 $ aux provinces et aux territoires pour chaque enfant de 12 ans et moins. D'après les estimations, ces mesures coûteraient environ 300 millions de dollars la première année[22]. Il s'agirait là d'une mesure provisoire destinée à donner aux gouvernements provinciaux et territoriaux l'argent nécessaire à la création de nouvelles garderies publiques et de nouveaux programmes de garde, pendant la négociation d'une nouvelle loi sur le financement des garderies.

Qu'une nouvelle loi sur le financement des garderies soit éventuellement édictée ou non, il est évident qu'il faudra de toute urgence trouver un moyen d'augmenter le nombre de places dans les garderies, pour qu'au moins celles-ci puissent répondre aux besoins des personnes nécessiteuses ou vraisemblablement nécessiteuses, les familles que le RAPC est supposé servir.

Comme étape suivante, on a proposé d'encourager les provinces à hausser les seuils de revenu jusqu'au niveau de ceux qu'a adoptés le gouvernement fédéral, de manière qu'un plus grand nombre de familles soient admissibles à des services subventionnés en vertu des critères concernant la probabilité du besoin. Certains fonctionnaires croient qu'il ne s'agit que d'une question de temps et que les provinces pourraient bientôt adopter les seuils fixés par le gouvernement fédéral.

Il est également urgent de trouver des éléments de solution au dilemme que pose la possibilité de rendre les garderies commerciales admissibles au partage des frais, au même titre que les garderies sans but lucratif. Le dossier soulève des passions et promet d'être difficile à résoudre. Bon nombre estiment que la qualité des services offerts par les garderies à but lucratif laisse beaucoup à désirer. Ces critiques soulèvent la question de principe suivante : les propriétaires de ces garderies devraient-ils pouvoir tirer un profit de services dont un si grand nombre de familles ont si désespérément besoin? Des services aussi essentiels que les garderies, arguent ces observateurs, devraient être universels et gratuits pour tous et financés par l'ensemble des contribuables.

En attendant, il ne serait guère logique de partager les dépenses des garderies commerciales, ne fût-ce qu'indirectement, si ces services sont achetés par les provinces et réclamés en vertu des dispositions sur l'assistance sociale du RAPC pour le compte des personnes jugées admissibles à la suite de l'évaluation de leurs besoins, alors qu'on refuserait d'en faire autant pour les services fournis par les garderies commerciales en vertu des dispositions sur les services de bien-être social aux personnes jugées vraisemblablement nécessiteuses par suite d'une évaluation de leurs revenus.

Il y a lieu de rationaliser un tant soit peu ces dispositions et exigences plutôt compliquées. Voici certaines des possibilités qui s'offrent :

. rendre également admissibles au partage des frais les garderies à but lucratif et les garderies sans but lucratif et englober les petites garderies commerciales établies en milieu rural dans la définition des «organismes approuvés par la province», de sorte qu'elles puissent être financées en vertu des dispositions du RAPC sur les services de bien-être social;

. rendre les services de garde à but lucratif totalement inadmissibles au partage des frais et, si cette solution paraît excessive, adopter au moins certaines modifications qui rendraient explicitement les garderies commerciales à but lucratif inadmissibles au partage des frais de premier établissement;

. autoriser les provinces à choisir entre l'évaluation des besoins ou celle des revenus, tant en vertu des dispositions sur les services d'assistance sociale qu'aux termes des clauses sur les services de bien-être social, suivant la méthode qui s'avérera la plus avantageuse pour les clients.

D'autres modifications ont été proposées au RAPC[23], y compris la possibilité pour le gouvernement fédéral d'accroître sa contribution au frais admissibles à plus de 50 %, surtout lorsqu'il s'agit de dépenses élevées comme les immobilisations ou la garde des bébés ou des enfants handicapés; qu'on recoure davantage à des subventions fixes à frais partagés et que les projets de démonstration puissent être financés directement pendant cinq ans, après quoi les frais en seraient partagés avec la province conformément aux critères en vigueur.

Quoi qu'il en soit, il est clair que l'actuel RAPC n'atteint pas ses objectifs en ce qui a trait aux services de garde. Qui plus est, bien des lacunes du Régime à cet égard sont reconnues depuis dix ou quinze ans déjà.

Cependant, les décisionnaires devront au bout du compte déterminer si le RAPC doit demeurer le seul instrument permettant au gouvernement fédéral de contribuer au coût des services de garde. Le fait qu'un très grand nombre de jeunes Canadiens d'âge préscolaire n'aient pas accès à des services de garde abordables et de qualité doit assurément nous préoccuper vivement. Puisque maintenant, dans la plupart des familles canadiennes, les deux parents travaillent à l'extérieur, nous devons supposer que la majorité des enfants d'âge préscolaire ont besoin de services de garde. La prestation de ces services doit être considérée comme urgente pour le bien-être de nos enfants et non pas comme faiblement prioritaire, puisque seulement utile pour les mères (lesquelles, de l'avis erroné des décisionnaires, pourraient ou devraient décider de rester à la maison pour s'occuper elles-mêmes de leurs enfants).

Le RAPC n'a indubitablement pas été conçu comme un mécanisme de financement d'un réseau universel de garderies. Or, le Canada finira peut-être par se rendre compte que la mise en place d'un tel réseau s'avère une nécessité, voire un droit pour tous les enfants canadiens. Plus l'attitude du Canada se rapprochera de ce scénario et plus il lui faudra trouver rapidement un mécanisme de financement pour remplacer le Régime d'assistance publique du Canada.

NOTES

1 Statistique Canada, division de l'enquête sur la population active, données inédites pour l'année 1966.

2 Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, Ottawa, septembre 1970, p. 304.

3 Statistique Canada, division de l'enquête sur la population active, données inédites.

4 Statistique Canada, La population active, décembre 1984, tableau 65A.

5 Santé et Bien-être social Canada, Situation de la garde de jour au Canada, 1983, Tableau 1.

6 Statistique Canada, division de l'enquête sur la population active, données inédites.

7 Régime d'assistance publique du Canada, 1966-1967, c. 45, art. 2.

8 Santé et Bien-être social Canada, La sécurité de revenu au Canada, Ottawa, 1970, p. 99.

9 Le fédéralisme fiscal au Canada, Rapport du groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, août 1981, p. 53.

10 Ibid.

11 Ibid., p. 42.

12 Sauf indication contraire, les termes «province» et «provincial» englobent les territoires.

13 Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Direction générale des programmes des services sociaux, juillet 1980. (Il y a cependant lieu de signaler qu'immédiatement après avoir été souscrites, les polices d'assurance-vie n'ont habituellement pas de valeur de rachat.)

14 Remarques sur les services de bien-être social dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, publié sous la direction du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, août 1984.

15 Santé et Bien-être social Canada, Lignes directrices relatives à la probabilité du besoin dans le cadre des dispositions du Régime d'assistance publique du Canada concernant les services de bien-être social, avril 1983.

16 Régime d'assistance publique du Canada, 1966-1967, c. 45.

[17] Menée par Dana Hanson pour le compte du Groupe d'étude sur la garde des enfants, octobre 1984.

[18] Condition féminine Canada, Le financement de la garde d'enfants au Canada, mai 1984.

[19] Dana Hanson, op. cit., voir renvoi n° 17.

[20] Ibid.

[21] Ibid.

[22] Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, The CDCAA Story, février 1984.

[23] Dana Hanson, op. cit., voir renvoi n° 17.

ANNEXE

Aptitude du RAPC à répondre aux besoins en matière de services de garde à l'enfance

Les plafonds de revenu adoptés par le gouvernement fédéral comme lignes directrices relatives à la probabilité du besoin en vertu des dispositions sur les services de bien-être social du RAPC sont beaucoup plus élevés que ceux des provinces. Ainsi, suivant les critères fédéraux, une famille biparentale comptant deux enfants aurait droit à des services de garde entièrement subventionnés si son revenu brut est inférieur à 33 253 $ et à des services partiellement subventionnés si son revenu brut n'atteint pas 4 980 $ par année[1]. Par contre, suivant les seuils d'exemption de la province de l'Ontario, par exemple, la même famille n'aurait droit à des services de garde entièrement subventionnés que si son revenu annuel s'établit à moins de 20 132 $. De même, les familles (biparentales avec deux enfants) ayant un revenu supérieur à 25 248 $ n'auraient droit à aucune subvention, autrement dit, les services de garde qu'elles utilisent ne seraient pas admissibles au partage des frais en vertu du RAPC.

On a prétendu que puisque leurs seuils d'exemption pour déterminer la probabilité du besoin sont inférieurs à ceux du gouvernement fédéral, les provinces n'auraient qu'à adopter ces derniers pour que pratiquement toutes les familles ayant besoin de services de garde deviennent admissibles. Ces observateurs en sont donc venus à la conclusion que le RAPC n'était pas utilisé à sa pleine capacité par les provinces. Peut-être ont-ils raison. Cependant, selon toute apparence, et même si les seuils d'exemption des provinces sont beaucoup moins élevés que ceux du gouvernement fédéral, seul un très faible pourcentage des familles qui sont jugées admissibles en vertu des lignes directrices provinciales bénéficieraient en fait de services de garde subventionnés (donc, à frais partagés) dans le cadre du RAPC.

En raison du manque de données pertinentes, il est extrêmement difficile d'obtenir une estimation fiable du nombre de familles qui pourraient être admissibles à des services de garde subventionnés suivant les seuils de revenu provinciaux. Les calculs doivent tenir compte des considérations dont il est question dans les paragraphes suivants.

Les provinces ont le choix d'évaluer le besoin ou le revenu ou de combiner les deux méthodes pour déterminer l'admissibilité aux services à frais partagés, soit en vertu des dispositions sur l'assistance sociale, soit en vertu de celles sur les services de bien-être social du RAPC. L'Ontario, par exemple, fournit des services de garde à frais partagés en vertu des dispositions sur l'assistance sociale et, par conséquent, se sert d'une évaluation des besoins pour déterminer l'admissibilité. Néanmoins, d'autres chercheurs ont essayé d'estimer, pour l'ensemble des provinces, les seuils de revenu auxquels divers types de familles bénéficieraient de services à frais

---

[1] Les méthodes de calcul employées sont exposées un peu plus loin dans la présente annexe.

partagés aux termes du RAPC, que le partage des frais se fasse en vertu des dispositions sur l'assistance sociale du Régime ou en vertu des dispositions sur les services de bien-être social[2].

Même s'il est possible d'établir des seuils de revenu pour divers types de famille, les critères employés pour déterminer la probabilité du besoin sont basés sur le revenu net, c'est-à-dire une fois enlevées les retenues telles que les contributions au Régime de pensions du Canada, les primes d'assurance-chômage et l'impôt sur le revenu. Cependant, les données sur le revenu publiées par Statistique Canada sont classées en fonction du revenu brut des familles et des particuliers. Par conséquent, les seuils d'exemption fixés par les provinces doivent être recalculés sur la base du revenu brut avant de pouvoir être comparés avec les données sur le revenu des familles publiées par Statistique Canada.

La conversion au revenu brut nécessite certaines hypothèses concernant les exemptions et déductions d'impôt, ainsi que les taux d'imposition de divers types de famille. Même lorsque nous avons formulé ces hypothèses et calculé les seuils de revenu brut sous lesquels divers types de famille seraient admissibles à des services de garde subventionnés (et donc à frais partagés), nous n'avons pu obtenir facilement dans les publications des données pertinentes sur les revenus des familles selon la présence d'enfants d'âge préscolaire, l'activité des parents dans la population active et le nombre d'enfants de la famille.

Même en supposant qu'on puisse obtenir de telles données, les lignes directrices relatives à la probabilité du besoin fixent différents seuils de revenu suivant le nombre d'adultes et d'enfants dans la famille. On se retrouve donc avec une infinité de seuils de revenu qu'il est impossible de comparer avec les données appropriées de Statistique Canada sur les revenus familiaux.

Et si l'on réussissait malgré tout à résoudre ces problèmes de données, on manquerait encore d'informations fiables sur le nombre de places subventionnées dans les garderies de chaque province.

Dans les tableaux et calculs suivants, nous avons tenté de contourner ces problèmes de données en utilisant des approximations des différentes variables dans le but d'estimer le nombre d'enfants d'âge préscolaire qui pourraient être admissibles à des services de garde subventionnés en vertu des lignes directrices provinciales relatives à la probabilité du besoin. Voici en résumé la méthode que nous avons employée :

1. En raison des difficultés occasionnées par l'estimation des seuils d'exemption s'appliquant aux divers types de famille, il a été décidé de nous en tenir à deux types : la famille biparentale comprenant deux enfants et dans laquelle les deux parents travaillent, et la famille monoparentale comptant deux enfants.

---

[2] Voir Le financement de la garde d'enfants au Canada, Condition féminine Canada, mai 1984.

2. Les seuils d'exemption s'appliquant à ces deux types de famille ont été recalculés en fonction du revenu brut (c'est-à-dire avant l'impôt sur le revenu) pour chaque province et territoire.

3. Pour savoir si les familles dont les revenus se situent à ces niveaux sont typiques des familles dans la province étudiée, nous avons comparé les revenus familiaux annuels aux premier et deuxième seuils d'exemption avec la moyenne et la médiane des revenus de toutes les familles, sans égard à leur taille, à leur type et à la présence d'enfants. (Pour les régions de l'Atlantique et des Prairies, nous n'avons pu obtenir de données par province.)

4. Nous avons ensuite effectué un autre calcul afin de déterminer quel pourcentage des familles (avec ou sans enfants) se situeraient à l'intérieur ou à l'extérieur de la tranche de revenu donnant droit à des services de garde subventionnés (voir le tableau 4).

5. En l'absence de données ventilées par province sur le revenu des familles, il a fallu établir une moyenne pondérée des seuils d'exemption provinciaux pour les deux types de famille, afin de permettre la comparaison avec les données sur les revenus familiaux au niveau national.

6. D'autres calculs ont ensuite été nécessaires pour déterminer le pourcentage de familles biparentales ayant des enfants d'âge préscolaire, suivant différentes tranches de revenu. Pour savoir si ces familles utiliseraient éventuellement des services de garde, seules celles dont la femme fait partie de la population active ont été retenues. Nous n'avons pas tenté de faire de distinctions entre les familles selon que la mère travaille à plein temps ou à temps partiel.

7. Les familles monoparentales ont fait l'objet d'estimations distinctes, mais nous n'avons toutefois pas pu obtenir de renseignements sur les tranches de revenu de ces familles suivant la présence d'enfants et l'activité du parent au sein de la population active.

8. Face à l'impossibilité d'obtenir des données sur le nombre d'enfants dans la famille, dans le cas des familles comprenant des enfants de moins de six ans et dont la mère travaille, il a fallu formuler d'autres hypothèses sur le nombre d'enfants de chacune de ces familles et des familles monoparentales qui auraient éventuellement besoin de services de garde.

9. En nous fondant sur ces calculs et ces estimations, nous avons pu évaluer combien d'enfants à l'intérieur de ces familles pourraient être jugés admissibles à une pleine subvention, combien pourraient avoir droit à une subvention partielle et combien ne pourraient bénéficier d'aucune subvention.

10. Enfin, il a fallu estimer le nombre de places subventionnées offertes par la province dans les garderies et comparer ce nombre avec celui des enfants qui pourraient y être admissibles.

En raison des difficultés décrites plus haut et du nombre considérable d'hypothèses qu'il a fallu formuler, il est évident que les résultats des calculs sont sujets à une importante marge d'erreur. Néanmoins, ils nous donnent une idée de la capacité actuelle du RAPC à répondre aux besoins en service de garde à l'enfance.

TABLEAU 1

Seuils d'exemption arrêtés par les provinces pour déterminer la probabilité du besoin en matière de services de garde à l'enfance aux termes du RAPC

1983

Deux parents, deux enfants

	Pleine subvention jusqu'à ce seuil de revenu			Subvention partielle jusqu'à ce seuil de revenu		
	Revenu après impôt		Revenu brut	Revenu après impôt		Revenu brut
	Mensuel	Annuel	Annuel	Mensuel	Annuel	Annuel
Colombie-Britannique	1 105	13 260	13 589	1 953	23 436	26 167
Alberta	1 430	17 160	17 922	2 001	24 012	26 754
Saskatchewan	-	-	20 880	-	-	42 960
Manitoba	1 136	15 792	16 589	2 508	30 096	34 735
Ontario	1 556	18 672	20 132	1 886	22 632	25 248
Québec	1 075	12 900	13 212	1 783	21 396	24 353
Nouveau-Brunswick	970	11 640	11 918	1 730	20 760	23 058
Nouvelle-Écosse	958	11 496	11 770	1 588	19 056	20 742
Île-du-Prince-Édouard	870	10 440	10 681	2 040	24 480	27 864
Terre-Neuve	1 470	5 640	5 662	1 010	12 120	12 422

TABLEAU 2

Seuils d'exemption arrêtés par les provinces pour déterminer la probabilité du besoin en matière de services de garde à l'enfance aux termes du RAPC

1983

Un parents, deux enfants

	Pleine subvention jusqu'à ce seuil de revenu			Subvention partielle jusqu'à ce seuil de revenu		
	Revenu après impôt		Revenu brut	Revenu après impôt		Revenu brut
	Mensuel	Annuel	Annuel	Mensuel	Annuel	Annuel
Colombie-Britannique	1 005	12 060	12 471	1 853	22 236	26 243
Alberta	1 250	15 000	16 139	1 831	21 972	25 712
Saskatchewan	-	-	19 680	-	-	30 720
Manitoba	1 138	13 656	14 678	2 330	27 960	34 874
Ontario	1 368	16 416	18 410	1 698	20 376	23 861
Québec	975	11 700	12 086	1 683	20 196	24 319
Nouveau-Brunswick	880	10 560	10 930	1 630	19 560	22 980
Nouvelle-Écosse	939	11 268	11 686	1 569	18 828	21 928
Île-du-Prince-Édouard	780	9 360	9 665	1 950	23 400	28 134
Terre-Neuve	430	5 160	5 301	970	11 640	12 103

Notes relatives aux tableaux

1. Les revenus mensuels après impôt sont tirés de Le financement de la garde d'enfants au Canada, Condition féminine Canada, mai 1984.

2. Les subventions versées par la Saskatchewan sont basées sur le revenu brut; c'est pourquoi le tableau ne donne aucun revenu après impôt.

3. Le revenu total de la famille comprend a) les traitements et salaires, b) les revenus tirés d'un investissement et c) les allocations familiales, considérés comme les principales sources de revenu (a et b) et les transferts consentis aux familles qui présentent un grand intérêt pour notre analyse.

4. Les allocations familiales ont été calculées suivant les valeurs «types» pour les provinces autres que le Québec et l'Alberta; dans ces deux derniers cas, les valeurs tiennent compte des variations provinciales. On a supposé que les deux enfants étaient âgés de quatre et sept ans.

5. Le revenu total moins les allocations familiales, appelé ici «revenu total de sources privées» a été divisé en deux composantes, les salaires et les revenus tirés d'un investissement, dans les proportions établies par la publication Statistique fiscale (données préliminaires, 1983) relativement aux déclarants dont le revenu total se situe entre 10 000 $ et 25 000 $. Ces proportions sont de 91,6 % pour les salaires et de 8,4 % pour les revenus tirés d'un investissement.

6. Dans le cas des familles monoparentales, on a supposé que le parent recevait la totalité du revenu familial et dans celui des familles biparentales, on a supposé que le chef de famille recevait les 2/3 du salaire, le reste étant fourni par le conjoint. De la même façon, on a attribué 2/3 des revenus d'investissement au chef de famille, et 1/3 au conjoint. Enfin, on a supposé qu'aux fins de l'impôt sur le revenu, le chef de famille déclarait la totalité des allocations familiales.

7. Les contributions au RPC/RRQ et à l'assurance-chômage ont été calculées pour chaque salarié suivant son salaire, la totalité de son revenu étant considérée comme tirée d'un emploi rémunéré, par opposition à un emploi pour son propre compte.

8. L'impôt sur le revenu a ensuite été calculé pour chaque salarié, en partant de l'hypothèse que les familles adoptaient des modalités de production (en ce qui concerne les réclamations d'exemptions et les transferts de déductions) propres à minimiser l'impôt payé par les membres de la famille.

9. Certaines déductions ont pu être calculées précisément : les contributions au RPC/RRQ et à l'assurance-chômage, l'allocation pour les dépenses liées à l'emploi et la déduction pour intérêts, dividendes et gains de capital.

10. D'autres déductions (par exemple, les cotisations syndicales, contributions à un REÉR ou dons de charité) ont été calculées suivant les proportions du revenu total indiquées dans Statistique fiscale (données préliminaires, 1983) pour les déclarants dont le revenu se situe entre 10 000 $ et 25 000 $. Donc, les «autres déductions du revenu total» représentent 7,24 % et les «autres déductions du revenu net», 1,96 % du revenu total.

11. On a ensuite soustrait l'impôt fédéral payable pour chaque salarié.

12. L'impôt provincial sur le revenu a été calculé pour chaque province et chaque salarié, compte tenu de toutes les réductions d'impôt provinciales. En ce qui concerne le Québec, le régime fiscal et l'abattement sur l'impôt fédéral ont été adaptés à chaque salarié.

13. Le revenu après impôt correspond au revenu total, moins l'impôt fédéral et l'impôt provincial et moins les cotisations à l'assurance-chômage et au RPC/RRQ. Les crédits d'impôt qui peuvent dépendre d'une variété de facteurs spéciaux tels que les revenus de dividendes, les rentes et les contributions à un parti politique

n'ont pas été pris en considération; le gouvernement fédéral a découragé les provinces d'inclure de tels crédits dans les définitions du revenu aux fins des programmes de prestations.

14. En ce qui a trait à la méthode employée, les rapports décrits ci-dessus ont été reportés sur une feuille de calcul (Symphony) et l'on a fait varier le revenu familial total jusqu'à ce qu'on trouve (pour chaque combinaison de structure familiale, province et seuil d'exemption pour les subventions pleines et partielles) la valeur «cible» pertinente du revenu après l'impôt. Les séries de valeurs résultantes ont ensuite été disposées sous forme de tableau, comme extrants du projet.

TABLEAU 3

Comparaison des seuils d'exemption provinciaux avec les revenus familiaux moyens et médians

1983

	Seuils d'exemption RAPC[1]		Revenus familiaux[2]	
	Pleine subvention jusqu'à ce seuil de revenu ($)	Subvention partielle jusqu'à ce seuil de revenu ($)	Revenu moyen ($)	Revenu médian ($)
Colombie-Britannique	13 589	26 167	36 034	33 308
Alberta	17 922	26 754		
Saskatchewan	20 880	42 960	35 642	32 149
Manitoba	16 589	34 735		
Ontario	20 132	25 248	37 465	33 002
Québec	13 212	24 353	31 937	28 923
Nouveau-Brunswick	11 918	23 058		
Nouvelle-Écosse	11 770	20 742		
Île-du-Prince-Édouard	10 681	27 864	28 511	24 299
Terre-Neuve	5 662	12 422		

Notes : [1] Pour une famille biparentale de deux enfants, voir le tableau 1.

[2] Source : Statistique Canada, Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1983, tableau 2.

TABLEAU 4

Pourcentage de toutes les familles dont le revenu est inférieur au seuil d'exemption du RAPC

1983

	Pourcentage sous le seuil d'exemption qui ont droit à la pleine subvention	Pourcentage au-dessus du seuil d'exemption qui ont droit à la subvention partielle
Colombie-Britannique	17	62
Provinces des Prairies	27	45
Ontario	27	67
Québec	19	60
Provinces de l'Atlantique	10	56

Notes :

1. Source : Statistique Canada, Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1983, tableau 2.

2. Données sur le revenu de toutes les familles, qu'elles aient ou non des enfants.

3. Les seuils d'exemption fixés par les provinces se situent à l'intérieur de diverses tranches de revenus dans lesquelles sont réparties les données sur les revenus familiaux. On a supposé que toutes les familles à l'intérieur d'une même tranche de revenus dans laquelle se situe le seuil d'exemption avaient effectivement des revenus inférieurs à ce seuil. Par exemple, le seuil d'exemption de la Colombie-Britannique ouvrant droit à une pleine subvention est de 13 589 $, seuil qui se situe dans la tranche de revenus de 12 000 $ à 14 999 $ fixée par Statistique Canada. Nous avons supposé que toutes les familles dont le revenu se situe dans ou sous cette tranche seraient admissibles à la pleine subvention.

4. Les données sur les revenus dans les provinces des Prairies et les provinces de l'Atlantique ne sont pas ventilées par province. Aux fins de la comparaison, nous avons établi la moyenne des seuils d'exemption de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba pour obtenir un chiffre pour les provinces des Prairies; quant au seuil d'exemption pour les provinces de l'Atlantique, il représente la moyenne des seuils du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve.

Annexe relative à la méthodologie employée

Calcul du nombre d'enfants d'âge préscolaire dans les familles qui sont jugées admissibles aux services de garde à frais partagés en vertu du RAPC en conformité des normes provinciales

---

Familles biparentales comprenant deux enfants

1. Calculer la moyenne pondérée des seuils d'exemption provinciaux sous lesquels les familles reçoivent la pleine subvention :

   a) seuils de revenu brut tirés du tableau 1

   b) le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest sont exclus du calcul

   c) les pondérations sont égales au pourcentage de la population totale âgée de 15 ans et plus dans chaque province :

Colombie-Britannique	11,5
Alberta	9,1
Saskatchewan	3,8
Manitoba	6,1
Ontario	36,1
Québec	26,5
Nouveau-Brunswick	2,8
Nouvelle-Écosse	3,4
Île-du-Prince-Édouard	0,5
Terre-Neuve	2,2
	100 %

   Source : Statistique Canada, La population active, décembre 1984, tableau 59 (moyennes annuelles de 1984).

2. En utilisant la même méthode, calculer la moyenne pondérée des seuils d'exemption provinciaux au-dessus desquels les familles n'ont droit à aucune subvention.

3. Résultats : les familles biparentales comptant deux enfants et dont le revenu est inférieur à 16 680 $ ont droit à la pleine subvention, alors que celles dont le revenu est supérieur à 26 527 $ n'ont droit à aucune subvention.

Familles monoparentales de deux enfants

1. La moyenne pondérée des seuils d'exemption provinciaux sous lesquels les familles reçoivent la pleine subvention (calculée à partir du tableau 2 de la façon indiquée ci-dessus) donne un revenu brut moyen de 15 309 $.

2. La moyenne pondérée des seuils d'exemption provinciaux au-dessus desquels les familles ne reçoivent aucune subvention (au moyen des données du tableau 2 et de la même méthode) donne un revenu brut moyen de 25 972 $.

Nombre de familles biparentales qui répondent aux critères d'admissibilité

1. Calculer le pourcentage de familles biparentales ayant des enfants de moins de 6 ans et dont le revenu est inférieur au seuil d'exemption ouvrant droit à la pleine subvention ou supérieur au seuil donnant droit à une subvention partielle.

Répartition en pourcentage des familles époux-épouse selon la tranche de revenu de l'époux, la présence d'enfants de moins de 6 ans et l'activité de l'épouse, 1983

Tranche de revenu de l'époux	Familles avec enfants de moins de 6 ans et épouse active
Moins de 5 000 $	3,6
5 000 - 9 999	7,8
10 000 - 11 999	4,6
12 000 - 14 999	8,5
15 000 - 16 999	6,1
17 000 - 19 999	8,8
20 000 - 21 999	7,5
22 000 - 24 999	9,1
25 000 - 26 999	5,3
27 000 - 29 999	7,9
30 000 - 31 999	5,1
32 000 - 34 999	5,9
35 000 - 36 999	4,0
37 000 - 39 999	2,9
40 000 - 44 999	5,2
45 000 - 49 999	2,9
50 000 - 59 999	2,8
60 000 et plus	2,2
Total	100 %

Revenu moyen de l'époux	25 154 $
Revenu médian de l'époux	23 029 $
Revenu moyen de la famille	38 383 $

Source : Statistique Canada, Distribution du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1983, tableau 18.

2. Données disponibles uniquement en fonction de la tranche de revenu de l'époux.

3. On suppose que le revenu de l'épouse équivaut à la moitié de celui de l'époux, c'est-à-dire que l'épouse fournit en gros le tiers du revenu de la famille.

4. Chaque tranche de revenu indiquée dans ce tableau est sous-évaluée de 50 % (c'est-à-dire que 3,6 % des familles ont des revenus inférieurs à 7 500 $ (5 000 $ + 5 000 $/2).

5. Selon ces hypothèses, le seuil d'exemption moyen ouvrant droit à une pleine subvention pourrait se situer dans la tranche de revenu de l'époux allant de 10 000 $ à 11 999 $, soit l'équivalent de la tranche de «revenu familial» comprise entre 15 000 $ et 17 999 $.

6. Donc, 16 % de toutes les familles biparentales ayant des enfants de moins de six ans et dont l'épouse travaille ont des revenus inférieurs au seuil d'exemption provincial moyen ouvrant droit à une pleine subvention.

7. En utilisant la même méthode, le revenu moyen auquel une famille cesse d'avoir droit à une subvention partielle se situe dans la tranche de revenu de l'époux allant de 17 000 $ à 19 999 $, ce qui correspond à la tranche de «revenu familial» allant de 25 500 $ à 29 999 $.

8. Par conséquent, 70 % de toutes les familles biparentales ayant des enfants de moins de six ans et dont l'épouse travaille ne pourraient pas bénéficier de services de garde subventionnés parce que leur revenu est supérieur au seuil au-delà duquel il n'y a plus de subventions partielles.

<u>Nombre de familles monoparentales qui répondent aux critères d'admissibilité</u>

1. Nous ne disposons pas de données sur les revenus des familles monoparentales selon la présence d'enfants et leur âge ainsi que l'activité des parents.

2. Dans l'ensemble, les revenus des familles monoparentales se présentent comme suit :

Répartition en pourcentage des familles selon la tranche de revenu, le statut d'activité et le sexe du chef, 1983

Tranche de revenu	Familles dont le chef est de sexe féminin et actif
Moins de 5 000 $	4,7
5 000 - 9 999	17,1
10 000 - 11 999	6,1
12 000 - 14 999	10,5
15 000 - 16 999	5,8
17 000 - 19 999	7,8
20 000 - 21 999	4,9
22 000 - 24 999	6,3
25 000 - 26 999	5,0
27 000 - 29 999	6,2
30 000 - 31 999	4,6
32 000 - 34 999	4,9
35 000 - 36 999	2,2
37 000 - 39 999	4,2
40 000 - 44 999	3,2
45 000 - 49 999	1,6
50 000 - 59 999	2,3
60 000 et plus	2,6
Total	100 %

Revenu moyen 22 545 $
Revenu médian 19 207 $

Source : Statistique Canada, Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1983, tableau 5.

3. Compte tenu du fait que la grande majorité des chefs de famille monoparentale ayant des enfants d'âge préscolaire sont des femmes, les tranches de revenu indiquées dans le tableau précédent peuvent servir à évaluer le pourcentage de familles qui répondent aux critères d'admissibilité.

4. Les seuils d'exemption provinciaux pour une famille monoparentale de deux enfants sont en moyenne de 15 309 $ et de 25 972 $.

5. Le seuil d'exemption sous lequel la pleine subvention est payable se situe dans la tranche de revenu allant de 15 000 à 16 999 $; toutefois, comme il est très près de la limite inférieure de cette tranche, on suppose que seules les familles qui gagnent moins de 15 000 $ auraient droit à la pleine subvention, soit 38 % des familles monoparentales.

6. Le seuil de revenu à partir duquel une famille cesse d'avoir droit à la pleine subvention tombe dans la tranche de 25 000 $ à 26 999 $.

7. Donc 32 % des familles monoparentales n'auraient pas droit à des services de garde subventionnés.

Calcul du nombre d'enfants susceptibles d'être admissibles à des services de garde subventionnés

1. Il faut supposer que seules les familles avec des enfants d'âge préscolaire dont la mère travaille ont besoin des services d'une garderie et que les familles dans lesquelles le mari est en chômage ou inactif ne sont pas des usagers éventuels de ces services.

Activité des femmes, selon l'âge des enfants et le statut d'activité du mari

1984
(en milliers)

Familles ayant des enfants d'âge préscolaire	Mari employé	Mari en chômage ou inactif	Mari absent
Mère employée à plein temps	396	48	41
Mère employée à temps partiel	196	14	12
Mère en chômage	82	21	19
Nombre total de mères dans la population active	673	83	72

Source : Statistique Canada, La population active, décembre 1984, tableau 65A (Moyennes annuelles, 1984).

2. Il faut ensuite supposer que seules les familles où la mère travaille (à temps plein ou à temps partiel) ont besoin de services de garde pour leurs enfants.

3. Les résultats montrent que 592 000 familles biparentales ayant des enfants d'âge préscolaire ont besoin de services de garde à l'enfance et que 53 000 familles monoparentales ayant aussi des enfants d'âge préscolaire sont des usagers éventuels de ces services.

4. Comme les données ci-dessus ne font pas état du nombre d'enfants par famille, on suppose que ce nombre est de 1,7, soit le nombre de naissances pour chaque femme ou l'indice de fécondité.

5. Les résultats montrent que 1 006 400 enfants de familles biparentales et 90 100 enfants de familles monoparentales ont besoin de services de garde.

6. Les calculs effectués précédemment indiquent quel pourcentage de familles biparentales et monoparentales répondent aux critères provinciaux concernant les services de garde subventionnés. Si l'on applique ces pourcentages, on obtient les résultats suivants :

   a) Enfants de familles biparentales :

   - admissibles à la pleine subvention
     16 % de 1 006 400 = 161 024

   - admissibles à une subvention partielle
     14 % de 1 006 400 = 140 896

   - inadmissibles
     70 % de 1 006 400 = 704 480

   b) Enfants de familles monoparentales :

   - admissibles à la pleine subvention
     38 % de 90 100 = 34 238

   - admissibles à une subvention partielle
     30 % de 90 100 = 27 030

   - inadmissibles
     32 % de 90 100 = 28 832

7. Si l'on se fie à ces calculs, il y aurait 363 188 enfants d'âge préscolaire dans les familles qui répondent aux critères d'admissibilité aux services de garde subventionnés.

<u>Comparaison du nombre d'enfants éventuellement admissibles aux services de garde subventionnés avec le nombre de places subventionnées fournies par les provinces</u>

1. Santé et Bien-être social Canada estime qu'au 31 mars 1983, il y avait 139 070 places dans les garderies au Canada (voir <u>Situation de la garde de jour au Canada, 1983</u>, Centre national d'information sur la garde de jour).

2. Selon les fonctionnaires du RAPC, 47 % de ces places (soit 65 363) étaient entièrement ou partiellement subventionnées (voir le document de Hanson, p. 101).

3. D'autres calculs donnent un nombre plus élevé :

Places subventionnées dans les garderies, 1983

Province	Places de garderie	Places en milieu familial	Nombre total de places	% de places subventionnées	Nombre de places subventionnées
Colombie-Britannique	12 783	2 818	15 601	**	7 800
Alberta	22 983	3 159	26 142	***	12 832
Saskatchewan	3 107	1 404	4 511	70	3 158
Manitoba	7 407	1 239	8 646	50	4 323
Ontario	45 193	5 889	51 082	**	25 541
Québec	24 077	1 182	25 259	**	12 629
Nouveau-Brunswick	2 788	-	2 788	**	1 394
Nouvelle-Écosse	4 006	68	4 074	73	2 974
Île-du-Prince-Édouard	313	19	332	40	133
Terre-Neuve	635	-	635	24	152
Total	123 292	15 778	139 070		70 936

Source : Santé et Bien-être social Canada, Situation de la garde de jour au Canada, 1983, Centre national d'information sur la garde de jour, tableau 5.

* Selon le Centre national d'information sur la garde de jour.

** Aucun renseignement sur le pourcentage de places subventionnées n'étant disponible, nous avons supposé que 50 % des garderies recevaient des subventions dans une certaine mesure.

*** 48 % des garderies et 57 % des maisons «satellites» sont subventionnées.

Remarque : La fiabilité des estimations ci-dessus est douteuse. Par exemple, la méthode employée donne 25 500 places subventionnées en Ontario, alors que selon diverses autres publications, le nombre de ces places s'élèverait à 30 000.

4. Si l'on part de l'hypothèse qu'il y a entre 65 000 et 70 000 places subventionnées dans les garderies et qu'il y a 363 188 enfants d'âge préscolaire dans les familles qui pourraient être admissibles à une subvention (selon une moyenne des seuils de revenu établis en vertu des critères concernant la probabilité du besoin dans le cadre du RAPC), on peut conclure que le RAPC ne sert qu'entre 18 % et 19 % des enfants admissibles.

LA GARDE DES ENFANTS ET LES DISPOSITIONS FISCALES AU CANADA

QUI ASSUME LES FRAIS?

Étude réalisée par Delia Power et Mona Brown
pour le Groupe d'étude
sur la garde des enfants
Octobre 1984

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

1. ANALYSE DE L'ARTICLE 63 ET DE CERTAINES DISPOSITIONS INÉQUITABLES... 47

1.1 Paiements..... 47
1.2 Définitions..... 47
1.3 Reçus..... 48
1.4 Contribuables qui peuvent déduire les frais de garde..... 49
1.5 Limites des déductions..... 50
1.6 Coût de la garde des enfants..... 50
1.7 Exemples de situations..... 51
1.8 Dispositions inéquitables de la loi actuelle..... 54

2. UNE SOLUTION POSSIBLE : LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR GARDE D'ENFANTS..... 57

3. DIVERS SERVICES DE GARDE ET MONTANTS DÉDUCTIBLES DANS CHAQUE CAS.... 59

3.1 Garderies accréditées..... 59
3.2 Services assurés sans supervision au domicile des parents..... 61
3.3 Services privés assurés au domicile de la gardienne 62
3.4 Services assurés par des membres de la famille..... 63
3.5 Écoles maternelles, colonies de vacances et pensionnats..... 64
3.6 Services assurés les soirs et les fins de semaine par des gardiennes d'enfants..... 66
3.7 Conclusions..... 66

4. OBLIGATIONS ET RESPONSABILITÉS DES PARENTS ET DES GARDIENNES SELON LA LÉGISLATION FÉDÉRALE ET LES LÉGISLATIONS PROVINCIALES..... 67

4.1 La gardienne est-elle considérée comme «employé» ou «travailleur indépendant»?..... 67
4.2 Obligations des parents en tant qu'employeurs..... 71
4.3 Obligations des employés..... 75
4.4 Obligations des parents si la gardienne est un travailleur indépendant..... 75
4.5 Obligations de la gardienne qui est un travailleur indépendant..... 75
4.6 Conclusions..... 76

5. GARDERIE FAMILIALE ORGANISÉE SOUS FORME D'ENTREPRISE..... 76

5.1 Recettes..... 76
5.2 Coût normal d'établissement..... 77
5.3 Exigences de Revenu Canada..... 77
5.4 Dépenses engagées dans une garderie familiale..... 78
5.5 Incidence fiscale de l'exploitation d'une garderie familiale..... 82
5.6 Garderie familiale - La solution est-elle avantageuse pour la gardienne?..... 83
5.7 Conclusions..... 83

6. ALLOCATION DE DISPONIBILITÉ ACCORDÉE AU QUÉBEC - SERAIT-CE UNE AUTRE SOLUTION?..... 84

6.1 Historique..... 84
6.2 Dispositions actuelles de la loi..... 84
6.3 Article 351 - déduction pour frais de garde d'enfants..... 85
6.4 Analyse de l'allocation de disponibilité par rapport à la déduction des frais de garde d'enfants..... 86
6.5 Problèmes inhérents à l'allocation de disponibilité..... 87

7. PROCÉDURES DE VÉRIFICATION MISES EN VIGUEUR PAR REVENU CANADA..... 87

8. RAPPORT ENTRE LA DÉDUCTION DES FRAIS DE GARDE D'ENFANTS ET LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR ENFANTS..... 89

9. CONCLUSIONS..... 90

ANNEXE..... 95

NOTES..... 97

1. ANALYSE DE L'ARTICLE 63 ET DE CERTAINES DISPOSITIONS INÉQUITABLES

Aux termes de l'article 63 de la Loi de l'impôt sur le revenu (Canada) (la «Loi»), certains particuliers sont autorisés à déduire les frais de garde d'enfants relatifs à leurs enfants admissibles. Dans le présent exposé, nous étudierons les sujets suivants : les paiements, définitions, reçus, contribuables qui peuvent déduire les frais de garde, limites des déductions, coût de la garde des enfants, exemples de situations et dispositions inéquitables de la loi actuelle.

1.1 Paiements

Pour avoir droit à la déduction des frais de garde d'enfants, un contribuable doit avoir versé à un particulier ou à une entreprise, en numéraire ou en nature (par exemple, repas, logement, etc.), une compensation pour la garde de ses enfants admissibles.

1.2 Définitions

L'article 63 de la Loi contient des définitions des expressions «frais de garde d'enfants», «revenu gagné», «enfant admissible» et «personne assumant les frais d'entretien». Ces définitions sont essentielles à l'interprétation de cet article de la Loi.

Frais de garde d'enfants

Les frais de garde d'enfants sont les frais engagés pour assurer à un enfant admissible : les services d'une gardienne, les services d'une garderie, le logement et les repas à l'école ou dans une colonie de vacances, ou tout autre type de service à condition que celui-ci soit fourni pour permettre au contribuable, ou à la personne assumant les frais d'entretien qui résidait avec l'enfant au moment où les frais ont été engagés, de remplir les fonctions d'un emploi, d'exploiter une entreprise - soit seul soit comme associé participant activement à l'exploitation de l'entreprise - d'entreprendre un cours de formation professionnelle ou de mener des travaux de recherche. Les services de garde doivent être assurés par une personne résidant au Canada; cette personne ne peut être ni le père ou la mère de l'enfant, ni une personne assumant les frais d'entretien de l'enfant, ni une personne âgée de moins de vingt-et-un ans et unie au contribuable ou à son conjoint par le sang, le mariage ou l'adoption, ni une personne au titre de laquelle une déduction a été effectuée, en vertu de l'article 109 de la Loi, dans le calcul du revenu imposable du contribuable ou de la personne assumant les frais d'entretien de l'enfant. Les frais engagés dans l'année pour le placement d'un enfant dans un pensionnat ou une colonie de vacances peuvent être déduits jusqu'à concurrence de 60 $ par semaine, pour le nombre de semaines de l'année pendant lesquelles l'enfant a été ainsi placé. Les frais engagés au titre des soins médicaux ou hospitaliers, de l'habillement, du transport, de l'éducation ou de la pension et du logement (sauf les frais de 60 $ par semaine cités précédemment) ne sont pas considérés dans cet article de la Loi comme des frais de garde d'enfants.

Revenu gagné

Le «revenu gagné» d'un contribuable signifie le total des traitements, salaires et autres rémunérations reçus par lui dans le cadre de charges ou d'emplois, ainsi que les indemnités de formation, les bourses d'études (qui dépassent 500 $), les subventions de recherche, et les revenus qu'il tire de toutes les entreprises qu'il exploite (soit seul, soit comme associé participant à l'exploitation de l'entreprise).

Enfant admissible

Un enfant est considéré «enfant admissible» d'un contribuable s'il est l'enfant du contribuable ou de son conjoint, un enfant à l'égard duquel le contribuable a déduit un montant pour l'année, en vertu de l'article 109, si cet enfant est âgé de moins de quatorze ans ou s'il est âgé de plus de treize ans et est à la charge du contribuable en raison d'une infirmité physique ou mentale. Cette définition de l'enfant admissible inclut un fils, une fille, un petit-fils, une petite-fille, une nièce, un neveu, un frère ou une soeur. Il peut s'agir d'un enfant légitime, illégitime ou adopté. Il peut également s'agir d'un enfant du conjoint du contribuable, d'une belle-fille, d'un gendre, ou d'une personne entièrement à la charge du contribuable et dont celui-ci assume le contrôle et la garde.

Personne assumant les frais d'entretien

Selon l'article 63 de la Loi une «personne assumant les frais d'entretien» est un parent de l'enfant, le conjoint du contribuable, ou un particulier qui a déduit un montant à l'égard de l'enfant, pour l'année, en vertu de l'article 109, si le parent, le conjoint ou le particulier, selon le cas, a résidé avec le contribuable à une date quelconque au cours de l'année, et à une date quelconque dans les soixante jours qui suivent la fin de l'année.

1.3 Reçus

Aux termes de l'article 63 de la Loi, les reçus prouvant le paiement des frais de garde d'enfants doivent être soumis au Ministre. Ces reçus doivent être délivrés par le bénéficiaire du paiement et doivent indiquer le numéro d'assurance sociale de celui-ci s'il s'agit d'un particulier. C'est là la seule condition prévue à l'article 63 de la Loi. Par ailleurs, dans la brochure publiée par Revenu Canada - Impôt sous le titre «Frais de garde d'enfants», on précise que les reçus doivent être datés et doivent indiquer le nom, l'adresse, et le numéro d'assurance sociale du bénéficiaire du paiement ainsi que le montant total du paiement. Le particulier qui demande une déduction au titre de frais de garde d'enfants doit joindre à sa déclaration d'impôt l'annexe 5 dans laquelle il indiquera le nom, l'adresse et le numéro d'assurance sociale du bénéficiaire des paiements ainsi que le montant total des paiements. Dans le guide publié en 1983 pour la préparation des déclarations d'impôt des particuliers, on

indique qu'il n'est pas nécessaire de soumettre les reçus en même temps que la déclaration. Toutefois, le contribuable doit les conserver pour le cas où l'Administration fiscale désire en faire l'examen.

En résumé, il faut que le contribuable détienne des reçus portant le nom et le numéro d'assurance sociale du bénéficaire des paiements ainsi que le montant des paiements : ces renseignements sont le minimum de renseignements exigés aux termes de l'article 63 de la Loi. Mais selon d'autres directives données par Revenu Canada - Impôt en ce qui concerne les renseignements qui doivent figurer sur les reçus, il semble que des données plus complètes soient exigées. On ne précise pas clairement si l'Administration refuse de considérer les reçus qui ne contiennent pas ces renseignements supplémentaires.

1.4 Contribuables qui peuvent déduire les frais de garde

Normalement, les frais de garde d'enfants doivent être déduits par la personne assumant les frais d'entretien dont le revenu est le moins élevé. Dans le cas d'un couple, les deux membres peuvent être considérés comme personnes assumant les frais d'entretien s'il s'agit des parents des enfants admissibles, ou s'il s'agit d'un couple marié dont l'un des conjoints est le parent des enfants. La personne qui assume les frais d'entretien et dont le revenu est le moins élevé est celle qui doit déduire les frais de garde. Une exception est prévue si la personne assumant les frais d'entretien :

a) fréquente à temps plein un établissement d'enseignement désigné, ou
b) a été déclarée, par un médecin qualifié, incapable de s'occuper des enfants durant une période d'au moins deux semaines, en raison d'une infirmité mentale ou physique, ou s'il est vraisemblable que cette personne sera dans l'incapacité de s'occuper des enfants pendant une longue période indéfinie, ou
c) a effectué au cours de l'année un séjour d'au moins deux semaines dans une prison ou un autre établissement semblable, ou
d) a vécu séparée de son conjoint pendant une période d'au moins quatre-vingt-dix jours commençant dans l'année.

Dans les cas décrits précédemment, le contribuable ayant le revenu le plus élevé peut déduire les frais de garde d'enfants conformément aux dispositions du paragraphe 63(2) de la Loi.

Il faut également souligner que, conformément à l'alinéa 63(2.1) de la Loi, si le revenu des personnes assumant les frais d'entretien sont égaux avant déduction des frais de garde d'enfants, et compte tenu des prestations du bien-être social et des subventions prescrites (telles que la subvention d'isolation d'une maison), ils doivent choisir conjointement de traiter le revenu de l'un d'eux comme étant plus élevé que celui de l'autre, faute de quoi la demande de déduction sera rejetée.

1.5 Limites des déductions

La déduction des frais de garde d'enfants est limitée au moins élevé des deux montants suivants :

1. 8000 $
2. le produit de 2000 $ par le nombre d'enfants admissibles pour lesquels les frais de garde ont été engagés
3. 2/3 du revenu gagné par le contribuable pour l'année,

moins les montants que la personne qui assume les frais d'entretien et dont le revenu est le plus élevé a déduits conformément aux dispositions du paragraphe 63(2) de la Loi à l'égard de ces enfants admissibles.

Le montant que peut déduire la personne assumant les frais d'entretien et dont le revenu est le plus élevé, en vertu des dispositions du paragraphe 63(2) de la Loi, est limité au moindre des deux montants suivants : le montant total des reçus pour la période considérée, ou le produit du nombre de semaines au cours desquelles la personne assumant les frais d'entretien a rempli les conditions susmentionnées multiplié par le moindre des deux montants suivants :

1. 240 $, ou
2. le produit de 60 $ par le nombre d'enfants admissibles.

Il convient de noter deux autres limitations. Selon l'alinéa 63(1)(c) de la Loi, le montant ne peut être inclus dans le calcul s'il est déjà inclus par un autre contribuable dans le calcul des montants déductibles. Selon l'alinéa 63(1)(d) de la Loi, les montants remboursés au contribuable, ou qui lui seront remboursés, ne peuvent être inclus dans le calcul de la déduction.

1.6 Coût de la garde des enfants

TABLEAU I

Frais engagés pour la garde des enfants

Âge	0 - 1	2 - 5	6 - 13 1 séance	6 - 13 3 séances
1 jour/semaine	936 $	780 $	300 $	540 $
2 jours/semaine	1 872	1 560	600	1 080
3 jours/semaine	2 808	2 340	900	1 620
4 jours/semaine	3 744	3 120	1 200	2 160
5 jours/semaine	4 680	3 900	1 500	2 700
Coût par jour	18 $	15 $	3 $	9 $

Dans le tableau qui précède, les auteurs présentent leur estimation des frais engagés pour la garde des enfants. En fait, la plupart des parents au Canada paient des montants bien supérieurs pour faire garder leurs enfants. Selon le tableau, les frais de garde des bébés sont les plus élevés (18 $ par jour) tandis que les frais de garde des enfants d'âge préscolaire (de 2 à 5 ans) s'élèvent à 15 $ par jour et ceux des enfants d'âge scolaire s'élèvent à 3 $ par séance (services assurés avant l'école, à midi, et après l'école). Pour les enfants d'âge scolaire, les frais sont beaucoup plus élevés si les enfants doivent être gardés avant l'école, à midi et après l'école. Le tableau présente deux colonnes pour les enfants d'âge scolaire : dans la première on présente les frais de garde pour une séance par jour et dans la seconde les frais de garde pour trois séances par jour. On suppose que les enfants d'âge scolaire vont à l'école 200 jours par an; ils doivent donc être confiés à des services de garde durant 60 jours lorsque l'école est fermée en été ainsi que durant les congés habituels, notamment à Noël. Ceci a été pris en considération dans l'établissement des chiffres qui figurent dans la colonne relative aux enfants d'âge scolaire.

1.7 Exemples de situations

Dans les exemples qui suivent, on suppose que les limites supérieures des frais de garde d'enfants sont dépassées, sauf indication contraire.

1) M. et Mme A sont mariés et ont deux enfants. Ils ont vécu ensemble tout au long de l'année. Le revenu de M. A se monte à 20 000 $ et celui de Mme A à 21 000 $. M. A demandera la déduction des frais de garde d'enfants qu'il a engagés, jusqu'à concurrence de 4 000 $, étant donné que son revenu est le moins élevé.

2) M. et Mme A se sont séparés au cours de l'année. Ils ont deux enfants. Le revenu de M. A est de 20 000 $. Le revenu de Mme A est de 19 000 $. Ils ont vécu séparés durant quatre mois. Bien que M. A soit la personne assumant les frais d'entretien dont le revenu est le plus élevé, il peut demander la déduction des frais de garde d'enfants engagés au cours des quatre mois de séparation s'il dispose de reçus prouvant le montant des paiements qu'il a effectués. Le montant maximum de la déduction sera calculé comme suit : 60 $ x 2 enfants admissibles x 16 semaines, soit 1 920 $. Mme A pourra réclamer le solde de 2 080 $ au titre de frais de garde d'enfants, étant donné que son revenu est moins élevé. Dans une telle situation, si M. A ne détient pas les reçus parce que Mme A a engagé les dépenses et détient les reçus, Mme A pourra réclamer la déduction de la totalité des frais de garde dans le calcul de son revenu imposable, bien qu'elle ait été séparée de M. A durant quatre mois. Si M. et Mme A s'étaient séparés en décembre de l'année précédente et s'étaient réconciliés au cours de l'année, le conjoint ayant le revenu le plus bas aurait pu déduire tous les frais de garde bien que la séparation ait duré plus de 90 jours, étant donné que celle-ci avait commencé l'année précédente.

3) M. et Mme A sont mariés et ont deux enfants. Ils se sont séparés durant une période de deux mois mais se sont réconciliés par la suite. Le revenu de M. A s'élève à 25 000 $ et celui de Mme A à 20 000 $. Mme A réclamera la déduction de tous les frais de garde des enfants, jusqu'à concurrence de 4 000 $, étant donné que son revenu est le moins élevé et que la séparation a duré moins de 90 jours.

4) M. A est veuf, il a deux enfants. Mme A est divorcée, elle a un enfant. Tous les deux travaillent et paient des frais de garde pour leurs enfants. Ils se sont mariés en octobre. Le revenu de M. A pour l'année s'élève à 30 000 $ et celui de Mme A à 15 000 $. Étant donné qu'ils se sont mariés en octobre, Mme A doit réclamer la déduction de tous les frais de garde engagés par M. A avant et après le mariage ainsi que la déduction de tous les frais de garde qu'elle a engagés elle-même, car elle est maintenant la personne assumant les frais d'entretien dont le revenu est le moins élevé. Les frais de garde dont Mme A peut demander la déduction sont limités à un maximum de 6 000 $. Dans une telle situation, même si M. A a engagé de 6 000 $ à 7 000 $ de frais de garde pour ses enfants, avant d'épouser Mme A, il ne peut pas en demander la déduction car au moment de son mariage son épouse devient une personne assumant les frais d'entretien. Étant donné que le revenu de M. A est beaucoup plus élevé, la déduction des frais de garde aurait été beaucoup plus avantageuse pour lui que pour Mme A. Si M. et Mme A avaient voulu fixer la date de leur mariage en se basant sur des considérations fiscales, il aurait été préférable qu'ils attendent le début de l'année suivante plutôt que de se marier à la fin de l'année, puisque la déduction des frais de garde est plus avantageuse pour M. A. Les couples qui déterminent la date de leur mariage en considérant les conséquences fiscales doivent non seulement tenir compte de leur revenu respectif mais également des frais de garde d'enfants qu'ils engagent. Si le couple n'a pas d'enfant, la fin de l'année est sans doute plus avantageuse, mais dans le cas contraire les conséquences fiscales sont défavorables.

5) M. A est le seul parent de trois enfants. Son revenu annuel se monte à 25 000 $. M. A est la seule personne assumant les frais d'entretien de ses enfants. C'est donc lui qui déduira les frais de garde, jusqu'à un maximum de 6 000 $ par an.

6) M. A a trois enfants. Il vit maritalement avec Mme T. Le revenu de M. A s'élève à 20 000 $ et celui de Mme T à 15 000 $. Si Mme T n'est la mère d'aucun des trois enfants de M. A, si elle n'a pas épousé M. A, et si elle ne déduit aucun montant en vertu de l'article 109 de la Loi à l'égard de ces enfants, elle n'est pas considérée comme une personne assumant les frais d'entretien des enfants de M. A, lequel peut, par conséquent, déduire tous les frais de garde d'enfants qu'il engage, jusqu'à concurrence de 6 000 $.

7) Si M. A et Mme T vivent maritalement et ont deux enfants de cette union, et si Mme T avait déjà un enfant par le passé, M. A et Mme T sont considérés comme personnes assumant les frais d'entretien de leurs deux enfants, et Mme T est la seule personne assumant les frais d'entretien de son enfant issu d'une union antérieure. Si M. A réclame une déduction pour personne à charge à l'égard de cet enfant, en vertu de

l'article 109 de la Loi, il devient lui aussi une «personne assumant les frais d'entretien» de cet enfant. Le revenu de M. A est de 20 000 $ et celui de Mme T de 18 000 $. Si M. A réclame les déductions pour personnes à charge à l'égard des trois enfants, Mme T peut réclamer la déduction des frais de garde d'enfants jusqu'à concurrence de 6 000 $ par an. Si M. A réclame la déduction pour personnes à charge à l'égard de deux enfants seulement, et si Mme T déclare que son propre enfant est à sa charge, c'est encore Mme T qui réclamera la déduction pour frais de garde d'enfants jusqu'à concurrence de 6 000 $. Toutefois, si le revenu de M. A était inférieur à celui de Mme T, il déduirait les frais de garde d'enfants jusqu'à concurrence de 4 000 $ pour les deux enfants admissibles du couple, et Mme T déduirait les frais de garde de son propre enfant jusqu'à concurrence de 2 000 $ par an.

8) M. A et Mme T vivent maritalement. M. A a trois enfants et un revenu annuel de 30 000 $. Mme T n'a pas d'enfant. Mme T n'est pas considérée comme personne assumant les frais d'entretien des enfants de M. A. M. A peut verser à Mme T 6 000 $ pour la garde de ses enfants; Mme T inscrira ce montant comme revenu dans sa déclaration d'impôt tandis que M. A l'inscrira comme frais de garde d'enfants. Si ce montant représente le seul revenu de Mme T, elle versera 144 $ à titre de cotisation au Régime de pensions du Canada (en tant que travailleur indépendant), mais elle ne paiera pas d'impôt sur le revenu pour l'année 1984 étant donné que son revenu n'est pas assez élevé. Cette solution permettrait à M. A d'économiser environ 2 000 $ d'impôt.

9) M. A et Mme A sont séparés. Selon l'entente conclue lors de la séparation, ils assument conjointement la garde de leurs deux enfants, chacun d'eux assumant la garde durant six mois de l'année. Pour l'année au cours de laquelle la séparation a eu lieu, et bien que les deux contribuables assument conjointement la garde des enfants, les règles applicables aux personnes séparées seront en vigueur (comme dans l'exemple 2). Pour les années subséquentes, M. A et Mme A seront considérés comme personnes assumant les frais d'entretien des enfants étant donné que chacun d'eux est un parent des enfants; mais M. A n'est pas considéré comme personne assumant les frais d'entretien des enfants de Mme A qui sont admissibles - et vice versa - étant donné qu'ils ne résident pas ensemble. Les règles énoncées au paragraphe 63(2) de la Loi, selon lesquelles la personne assumant les frais d'entretien et dont le revenu est le plus élevé peut quelquefois réclamer la déduction à l'égard des enfants admissibles, ne s'appliquent donc pas au cas de M. et Mme A. Les enfants sont considérés comme enfants admissibles de M. A et de Mme A. Les frais de garde d'enfants que M. A engage pour pouvoir continuer à travailler pendant la période au cours de laquelle les enfants résident chez lui sont des «frais de garde d'enfants» selon la définition de l'article 63 de la Loi. La même chose est vraie pour Mme A. C'est pourquoi M. et Mme A peuvent calculer, chacun pour sa part, les frais de garde qu'ils engagent, <u>mais</u> il semble que la déduction totale ne puisse dépasser 2 000 $ par enfant et par an, conformément à l'alinéa 63(1)(c) selon lequel un particulier ne peut réclamer une déduction pour frais de garde d'enfants si cette déduction est déjà incluse par un autre contribuable dans le calcul de l'impôt. Il est possible que M. A et Mme A engagent chacun des frais de garde d'enfants

atteignant 2 000 $ par enfant. Si c'est le cas, ils doivent convenir entre eux de la déduction qu'ils pourront réclamer afin que le montant total de cette déduction ne dépasse pas 2 000 $ par enfant. C'est une solution qui risque d'être inéquitable pour l'une des parties, ou pour les deux.

Dans la Loi, on ne donne pas de définition de l'expression «résider avec»; plusieurs interprétations de cette expression sont donc possibles, ce qui permet beaucoup de souplesse pour la réclamation de la déduction des frais de garde par le contribuable qui est un particulier. L'article 63 de la Loi ne prévoit pas la nécessité de produire à l'appui de la demande de déduction des frais de garde une entente de séparation, une décision de la cour ou tout autre document semblable attribuant la garde des enfants aux parents.

1.8 Dispositions inéquitables de la loi actuelle

Les coûts que doivent engager les parents pour faire garder leurs enfants dépassent considérablement la limite maximale de 2 000 $ par an, par enfant, lorsque ces services sont dispensés à temps plein (voir tableau 1 - Frais engagés pour la garde des enfants). Un particulier travaillant à temps partiel peut payer près de 2 000 $ par an pour faire garder un seul enfant. Un particulier travaillant à temps plein peut payer de 3 500 $ à 4 500 $ par enfant. Étant donné que les compétences professionnelles diffèrent d'un individu à un autre, ces deux particuliers peuvent avoir un revenu brut semblable, bien que l'un travaille à temps plein et l'autre à temps partiel. Or, tous les deux ne peuvent réclamer au maximum que la déduction de 2 000 $ par enfant, en supposant que la limite des deux tiers du revenu gagné ne leur soit pas applicable. La personne qui travaille à temps plein paie une bonne partie des frais de garde avec des «dollars après impôt». Dans une telle situation, les dispositions actuelles de la Loi sont plus avantageuses pour un particulier travaillant à temps partiel et recevant un revenu élevé.

Une famille qui compte un bébé et deux enfants d'âge préscolaire paiera au moins 12 480 $ (selon les données du tableau 1) pour faire garder les enfants; par contre, une famille qui compte un enfant d'âge préscolaire et deux enfants d'âge scolaire paiera probablement près de 6 900 $ pour les frais de garde. Les deux familles ne peuvent déduire au maximum que 6 000 $ par an puisqu'elles comptent le même nombre d'enfants. Cela n'est pas équitable car s'il est vrai que les deux familles comptent trois enfants chacune, le coût des services de garde pour ces enfants diffère alors que les deux familles bénéficient de la même déduction en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Là encore, une partie des frais de garde d'enfants sont payés avec des «dollars après impôt».

Un contribuable n'a pas droit à la déduction si les frais de garde sont payés à une personne âgée de moins de 21 ans et unie au contribuable par le sang, le mariage ou l'adoption. Ainsi, les parents ne peuvent engager leur frère (ou soeur) âgé de moins de 21 ans et le charger de la garde des enfants; ils n'auront pas droit à la déduction des frais de garde bien que ceux-ci soient parfaitement légitimes. Comme les parents ne peuvent déduire ces montants, aucun reçu n'est émis par la personne recevant les paiements, laquelle ne déclare généralement pas le revenu en question.

Par contre, deux personnes qui vivent maritalement, dont l'une travaille et l'autre ne travaille pas, peuvent partager leur revenu dans le calcul de l'impôt pour l'application de la déduction des frais de garde d'enfants. Ainsi, si la personne qui travaille est le parent des enfants, elle pourra payer les frais de garde à la personne qui ne travaille pas, qui n'a aucun lien avec les enfants et qui, par conséquent, n'est pas une personne assumant les frais d'entretien des enfants. De cette façon, les frais de garde seront entièrement déductibles jusqu'à concurrence de 2 000 $ par an et par enfant.

Si un travailleur indépendant subit une perte au cours de l'année, la limite des deux tiers du revenu gagné s'appliquera, et dans ce cas cette limite sera égale à zéro : aucune déduction ne pourra être réclamée puisque les frais de garde d'enfants doivent être déduits par la personne assumant les frais d'entretien qui a le revenu le moins élevé. La Loi de l'impôt sur le revenu ne prévoit aucune disposition visant le report de la déduction à une date ultérieure, comme c'est le cas par exemple pour les pertes commerciales ou les donations à des organismes de bienfaisance lorsque ces montants ne peuvent être déduits dans l'année. Ces dispositions sont inéquitables et aggravent les difficultés que la famille subit déjà en raison de la perte : les frais de garde d'enfants devront être payés avec des «dollars après impôt». L'article 63 de la Loi ne prévoit pas non plus le transfert de la déduction à une autre personne assumant les frais d'entretien.

Une entreprise commerciale ordinaire peut déduire sans limite tous les frais raisonnablement engagés pour ses activités. Par contre, une famille qui engage des frais de garde d'enfants pour travailler et gagner un revenu ne peut déduire que le moindre des montants suivants : 8 000 $, 2 000 $ par enfant, ou 2/3 du revenu gagné. Cette limitation, qui souvent empêche la déduction de la totalité des frais raisonnablement engagés pour la garde des enfants, constitue une discrimination à l'endroit du contribuable qui est un employé et qui engage des frais pour faire garder ses enfants, par opposition au contribuable qui est un commerçant et engage des frais pour l'exploitation de son commerce.

Pour être déductibles, aux termes de la Loi, les frais de garde d'enfants doivent être engagés pour permettre au contribuable, ou à la personne assumant les frais d'entretien, de travailler, d'entreprendre un cours, de mener des recherches ou de recevoir une formation professionnelle. Les reçus à l'appui des frais de garde d'enfants doivent indiquer seulement le montant et la date du paiement. Les paiements peuvent être effectués chaque semaine, chaque mois ou une fois par an. On n'exige aucune preuve attestant que les services de garde ont été assurés pour permettre aux parents de travailler, entreprendre un cours, mener des recherches ou poursuivre toute autre activité admissible aux fins de la déduction des frais de garde. Ainsi, les paiements peuvent avoir été effectués - et les reçus obtenus - afin que les parents participent à une activité sociale.

Au Canada, pour la plupart des enfants dont les parents travaillent, les services de garde sont fournis dans des domiciles privés. Dans un grand nombre de cas, des reçus ne sont pas fournis par la personne qui assure le service. En conséquence, une grande partie des familles qui

paient des frais de garde ne peuvent en réclamer la déduction. Pour résoudre ce problème, certaines familles obtiennent des reçus d'une adolescente du voisinage, afin d'avoir droit à la déduction de paiements qui ont été ou n'ont pas été effectués - et probablement ne l'ont pas été - à l'égard de services de garde assurés pendant que les parents travaillent. Les adolescentes du voisinage ne gagnent pas un revenu suffisant - même compte tenu des reçus qu'elles émettent - pour ne plus être considérées comme étant à la charge de leurs parents. Si ce type de fraude est commis, c'est bien en raison des limitations imposées par la Loi. Considérons l'exemple suivant. Mme H s'occupe des enfants de Mme A pendant que celle-ci travaille. Mme H ne veut pas donner de reçus à Mme A au-delà d'un montant de 490 $ (limite au-delà de laquelle l'exemption de personne mariée accordée au conjoint se trouve touchée). Mme H a deux filles qui s'occupent elles aussi des enfants de Mme A quand elles ne sont pas à l'école, ou durant les fins de semaine. Chacune des filles peut donner à Mme A un reçu de 2 540 $ sans perdre son statut de personne à la charge de M. H. La majorité des services de garde assurés pendant que Mme A travaille sont fournis par Mme H, mais les reçus sont émis par les filles de Mme H. Dans ce cas, les paiements sont effectués mais pas nécessairement aux personnes qui émettent les reçus.

Certaines familles ont des enfants qu'elles font garder et d'autres qui sont assez grands pour s'occuper d'eux-mêmes mais qui ont moins de 14 ans. Dans ce cas, étant donné que le coût des services de garde assurés aux enfants qui en ont besoin dépasse vraisemblablement 2 000 $ par enfant, mais que la déduction ne peut dépasser 2 000 $ par enfant admissible, les parents réclament la déduction maximale en déclarant que tous leurs enfants sont admissibles bien que tous n'aient pas effectivement reçu les mêmes services. Par exemple, considérons une famille qui compte deux enfants d'âge scolaire et deux enfants d'âge préscolaire. L'enfant le plus âgé s'occupe du cadet qui va aussi à l'école : aucun paiement n'est donc effectué pour la garde des enfants d'âge scolaire. Les services de garde fournis aux deux enfants d'âge préscolaire coûtent 7 800 $. Selon les dispositions de l'article 63 de la Loi la déduction pour frais de garde d'enfants est égale au moindre des montants suivants : 7 800 $, 8 000 $, 2 000 $ x 4 enfants admissibles, ou 2/3 du revenu gagné. Si l'on suppose que la règle des 2/3 du revenu gagné ne s'applique pas, cette famille peut déduire la totalité du coût à condition d'avoir des reçus.

Pour les familles ayant plus de quatre enfants, le plafond de 8 000 $ n'est pas équitable. Ces familles se trouvent pénalisées par les dispositions actuelles de la Loi. En effet, la Loi prévoit qu'une famille ne peut confier à des services de garde plus de quatre enfants. Étant donné qu'actuellement les frais de garde ne sont pas facturés de façon forfaitaire pour chaque famille, une famille qui compte de nombreux enfants se trouve pénalisée. Pour la plupart des services de garde, il est rare que l'on applique un tarif décroissant pour une famille comptant de nombreux enfants.

La limite maximale fondée sur les 2/3 du revenu gagné est, elle aussi, inéquitable dans certains cas. Dans une famille, une personne assumant les frais d'entretien des enfants peut accepter temporairement d'occuper un emploi pour lequel elle ne reçoit qu'un revenu peu élevé, si cela lui permet d'acquérir une formation utile dans l'avenir, ou tout simplement d'avoir du travail et de ne pas recourir au bien-être social. À

long terme, la famille jouira des avantages que la personne assumant les frais d'entretien pourra tirer du fait qu'elle a occupé cet emploi. Mais à court terme, la famille est pénalisée du fait que la déduction des frais de garde d'enfants est limitée aux 2/3 du revenu gagné. Si, par exemple, la personne assumant les frais d'entretien gagne 7 800 $ par an, et si la famille compte deux enfants d'âge préscolaire et un enfant d'âge scolaire qui tous doivent être gardés, le coût annuel des services se monte en fait à 9 300 $, soit plus des 2/3 du revenu gagné. Dans ce cas, la déduction permise n'est que de 5 200 $ en raison de la règle des 2/3 du revenu gagné, et n'atteint pas 6 000 $ (montant qui serait calculé selon le nombre des enfants).

Il convient également de souligner qu'étant donné la complexité de la Loi de l'impôt sur le revenu, de nombreuses familles ont de la difficulté à remplir leur déclaration d'impôt et peuvent négliger de réclamer la déduction pour frais de garde d'enfants.

Mais l'aspect le plus inéquitable de la législation réside dans le fait que les personnes qui jouissent des revenus les plus élevés sont celles qui bénéficient des plus grands avantages étant donné que la déduction réduit le revenu imposable et, par conséquent, l'impôt exigible au taux marginal le plus élevé. Par exemple :

1) Un particulier dont le revenu imposable est de 2 500 $, après déduction des 2 000 $ de frais de garde d'enfants, est imposé au taux marginal d'environ 25 % et paiera près de 500 $ de moins en impôt.

2) Un particulier dont le revenu imposable est de 12 500 $, après déduction des 2 000 $ de frais de garde d'enfants, est imposé au taux marginal d'environ 30 % et paiera près de 600 $ de moins en impôt.

3) Un particulier dont le revenu imposable est de 60 000 $, après déduction des 2 000 $ de frais de garde d'enfants, est imposé au taux marginal d'environ 50 % et paiera près de 1 000 $ de moins en impôt.

2. UNE SOLUTION POSSIBLE : LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR GARDE D'ENFANTS

Afin d'éviter que les contribuables qui gagnent les revenus les plus élevés soient particulièrement avantagés, et pour prévenir les conséquences inéquitables dont il a été question précédemment, on a suggéré d'abolir la déduction pour frais de garde d'enfants et de la remplacer par un crédit d'impôt pour garde d'enfants. Ce crédit d'impôt serait le même pour tous les contribuables quel que soit leur revenu, il remplacerait la déduction qui, à l'heure actuelle, permet aux contribuables qui gagnent les revenus les plus élevés de bénéficier des plus grands avantages.

Cependant, même avec l'adoption de ce projet, de nombreux aspects inéquitables persisteront :

1. Le crédit ne serait accordé qu'aux familles qui paient pour la garde de leurs enfants. Cependant, on n'aura pas résolu le problème des familles qui ne peuvent obtenir de reçus et se trouvent dans l'impossibilité de prouver que les frais de garde ont effectivement été payés.

2. Le crédit d'impôt serait basé sur le nombre d'enfants pour lesquels les services de garde seraient assurés. Cependant, cette disposition ne réglera pas le problème des frais de garde déclarés à l'égard d'enfants qui en fait ne reçoivent aucun service, les reçus présentés à l'appui de ces déclarations ayant été obtenus pour des services assurés à d'autres enfants de la famille.

3. Le crédit devrait être calculé au prorata du coût des services assurés, jusqu'à concurrence d'un montant maximal. Il restera à régler la difficulté de déterminer le plafond et de juger si ce montant maximal est raisonnable à l'égard des services assurés pour toutes les catégories d'enfants.

4. Le crédit d'impôt pour garde d'enfants devrait varier selon l'âge des enfants en cause : le crédit d'impôt maximal devrait être accordé aux enfants âgés de moins de deux ans pour lesquels les frais de garde sont les plus élevés; un crédit d'impôt moins élevé serait accordé aux enfants d'âge préscolaire pour lesquels les frais de garde sont moins élevés; le crédit d'impôt le plus bas serait accordé aux enfants d'âge scolaire pour lesquels les frais de garde sont les plus bas. Toutefois, cette solution ne tient pas compte du cas des familles qui sont obligées d'inscrire leurs enfants dans un pensionnat parce qu'il ne leur serait pas possible de se rendre tous les jours jusqu'à l'école (par exemple, dans les collectivités du Nord). Le coût engagé pour la pension des enfants sera vraisemblablement bien plus élevé que le coût des services de garde assurés à un bébé.

Par contre, le crédit d'impôt pour garde d'enfants permettrait d'éliminer les dispositions inéquitables qui avantagent actuellement certains contribuables. En effet, dans ces conditions, le crédit d'impôt serait le même pour tous, quel que soit le niveau de revenu.

Il serait sans doute difficile de mettre au point une loi sur le crédit d'impôt pour garde d'enfants qui soit exempte de toute disposition inéquitable. Il reste que le crédit d'impôt représenterait une amélioration par rapport au système actuel de la déduction. Étant donné les contraintes qu'éprouve le gouvernement, il ne serait pas possible de recommander aujourd'hui l'application d'un crédit d'impôt illimité. Par ailleurs, le gouvernement devra accorder le budget nécessaire à l'établissement d'un nombre suffisant de garderies de qualité. Il est essentiel que le gouvernement formule une nouvelle politique qui permettra l'application d'un crédit d'impôt plus équitable ainsi que l'augmentation des paiements de transfert aux provinces destinés à l'augmentation et à l'amélioration des établissements sans but lucratif qui offrent des services de garde, sont accrédités et supervisés.

3. DIVERS SERVICES DE GARDE ET MONTANTS DÉDUCTIBLES DANS CHAQUE CAS

Les services de garde d'enfants sont assurés sous diverses formes au Canada. On peut citer, en particulier :

a) les garderies accréditées :

   i) garderies gouvernementales
   ii) établissements sans but lucratif organisés par une association de parents, par un employeur ou une collectivité
   iii) garderies exploitées dans un but commercial

b) les services assurés sans supervision au domicile des enfants :

   i) gouvernante logée dans la famille
   ii) gardienne venant tous les jours au domicile de la famille

c) les services privés assurés dans le domicile de la gardienne, ces services pouvant être:

   i) supervisés
   ii) non supervisés

d) les services assurés par des membres de la famille

e) les écoles maternelles, colonies de vacances et pensionnats

f) les services assurés les soirs et les fins de semaine par des gardiennes.

3.1 Garderies accréditées

La majorité des services de garde d'enfants accrédités par les autorités provinciales sont fournis par des garderies de jour. Les critères d'accréditation varient d'une province à l'autre; en général, les services doivent être fournis à un groupe de plus de cinq enfants. Des normes de sécurité, de santé et d'alimentation y sont appliquées. En outre, on exige dans certaines provinces que les responsables affectés à la garde des enfants aient un niveau de formation déterminé.

Les garderies peuvent être organisées et exploitées dans diverses conditions[1]. En 1980, environ 8 % des garderies en Ontario et en Alberta étaient organisées par des municipalités. D'autres garderies étaient mises sur pied par les employeurs (notamment les hôpitaux et les universités) à l'intention des employés. Quelques garderies étaient organisées par des groupes sans but lucratif - associations de parents ou conseils communautaires. Toujours en 1980, près de 40 % des garderies au Canada étaient des établissements commerciaux[2]. Certains d'entre eux étaient des centres autonomes tandis que d'autres faisaient partie de vastes chaînes de garderies. C'est en Alberta et en Ontario que l'on trouve le plus grand nombre de garderies commerciales; ces deux provinces comptent ensemble pour 71 % du nombre total de garderies commerciales[3]. On accuse ces établissements de fournir des services de qualité inférieure. En fait, il

est prouvé que dans les garderies commerciales les dépenses par enfant sont inférieures de 30 % aux dépenses engagées dans les centres sans but lucratif[4]. De plus, il peut arriver que certains règlements provinciaux ne soient pas respectés[5]. Dans la plupart des provinces, le gouvernement refuse de subventionner ces garderies.

La majorité des parents canadiens ayant des enfants âgés de deux à six ans semblent préférer les garderies accréditées[6]. Ils pensent que les garderies de jour offrent de meilleures conditions étant donné qu'elles disposent d'un personnel qualifié et expérimenté, qu'elles sont assujetties à une supervision et qu'elles offrent un milieu où les enfants peuvent socialiser et bénéficier d'un stimulus intellectuel.

Toutefois, la proportion de la population qui peut s'adresser à des garderies accréditées ne représente environ que cinq pour cent[7]. En outre, ces garderies ne sont généralement ouvertes que durant les heures habituelles de travail; pour les parents qui travaillent par équipe, ces établissements ne peuvent constituer une solution de rechange.

Il est évident qu'on devrait augmenter le nombre de garderies accréditées et surtout le nombre des pouponnières, lesquelles sont vraiment insuffisantes. Il est également nécessaire de prolonger les heures d'ouverture de ces garderies à l'intention des travailleurs par équipe.

Aujourd'hui, au Canada, l'existence de services de garde accessibles à tous et de bonne qualité n'est pas évidente. Ni la société ni le gouvernement ne reconnaissent l'importance du rôle des parents et la nécessité de donner aux enfants les soins dont ils ont besoin. Il faudrait que l'on comprenne que ceux qui élèvent des enfants accomplissent une mission indispensable à la société.

Par ailleurs, même si les garderies existaient en nombre suffisant, le coût de leurs services constituerait un problème. En effet, le coût des services dans des garderies accréditées et non subventionnées est beaucoup plus élevé que celui des services offerts par une gardienne dans son propre domicile. Certaines garderies sont partiellement financées par le gouvernement qui offre, en outre, une subvention spéciale à l'intention des familles ayant un revenu très faible. On peut dire que le coût des garderies qui ne sont pas subventionnées est prohibitif. En général, les deux groupes les plus importants qui s'adressent à ces garderies sont les familles qui ont un revenu très élevé et celles qui ont un revenu très bas. Le revenu familial est donc le facteur le plus significatif qui influence le recours aux garderies.

L'un des avantages des garderies accréditées est le fait que les parents peuvent obtenir des reçus qui justifient la déduction des frais de garde d'enfants dans la déclaration d'impôt. Mais à moins que ces garderies ne soient subventionnées dans une forte proportion, le coût de leurs services dépasse largement la limite de 2 000 $ par enfant.

3.2 Services assurés sans supervision au domicile des parents

Une solution très courante consiste pour les parents à engager une gardienne qui vient s'occuper des enfants à domicile. On trouve pour ce genre de services différentes catégories de personnes, depuis la gouvernante qualifiée jusqu'à l'adolescente qui fait du «baby sitting». Il arrive aussi que la gardienne soit logée et nourrie, et qu'elle soit chargée de certaines tâches ménagères. Les services rendus dans ces conditions sont souvent plus coûteux que les services d'une gardienne qui reçoit les enfants dans son propre domicile; cela est normal, puisque la gardienne qui travaille dans le domicile des parents ne peut ni s'occuper d'autres enfants ni accomplir d'autres travaux. Les études prouvent qu'il existe un rapport direct entre le revenu des parents et le choix d'une gardienne : les mères qui engagent une gardienne logée et nourrie sont celles ayant le revenu le plus élevé. Les mères dont le revenu se situe dans la tranche suivante engagent des gardiennes qui viennent à domicile travailler pendant la journée[9]. Les résultats de ces mêmes études prouvent que la majorité des gardiennes ne déclarent pas au fisc leur revenu. Par conséquent, les parents ne peuvent obtenir les reçus nécessaires pour appuyer les frais de garde d'enfants. Cependant, parmi cette catégorie de gardiennes, l'obtention de reçus est plus fréquente que dans le cas des parents qui amènent leurs enfants au domicile de la gardienne. Le coût plus élevé des services d'une gardienne au domicile des parents reflète sans doute cette nécessité de fournir des reçus et le fait que la gardienne se considère comme une «employée». Vraisemblablement, les gardiennes de cette catégorie attachent plus d'importance à la responsabilité qui leur est confiée et considèrent que leurs fonctions incluent la charge de veiller au développement de l'enfant.

Aux termes de l'alinéa 63(3)(a) de la Loi, les «frais de garde d'enfants» sont des frais engagés pour l'obtention de services de garde, notamment les services d'une gardienne d'enfants, pour permettre au contribuable de travailler, d'étudier, d'exploiter une entreprise ou de mener des recherches. L'expression «services de garde d'enfants» n'est pas définie dans l'article 63 de la Loi, et les services ménagers ne sont pas spécifiquement exclus. Bien entendu, il est raisonnable de supposer que les services de garde d'enfants incluent le bain de l'enfant et la lessive de son linge, la préparation des repas et d'autres services domestiques dispensés à l'intention de l'enfant. Si ces services sont dispensés dans le domicile de la famille et sont exécutés en même temps que d'autres services ménagers, il est difficile de répartir le salaire entre les différentes fonctions. Si une gardienne d'enfants exécute divers travaux ménagers, peut-on les considérer comme faisant partie des services de garde d'enfants? La réponse à cette question ne peut provenir que de la jurisprudence, mais jusqu'ici, aucun procès n'a été jugé à ce sujet. De toute manière, si l'on considère la limite de 2 000 $ par enfant jusqu'à concurrence de 8 000 $ au total (plafond de la déduction) on peut faire valoir que la totalité du montant peut être considérée comme la contrepartie directe des services de garde d'enfants[11].

On peut conclure de ce qui précède que les Canadiens qui reçoivent les revenus les plus élevés, et qui peuvent payer les services d'une gardienne à domicile, bénéficient d'un double avantage. La déduction est plus avantageuse pour eux que pour un contribuable qui reçoit un faible revenu, étant donné que le système fiscal est basé sur la progression des taux marginaux; en outre, ces contribuables bénéficient de la possibilité

d'obtenir des services domestiques pour eux-mêmes, et pour leurs enfants, tout en déduisant leurs frais jusqu'à concurrence de 2 000 $ par enfant, ou de 8 000 $ au maximum, à condition qu'ils gagnent un revenu suffisant.

En vertu de l'article 63 de la Loi, le contribuable peut déduire les «montants payés». Le terme «montants» est défini au paragraphe 248(1) de la Loi : «montant ou somme s'entend de l'argent, des droits ou des choses exprimés sous forme d'un montant d'argent, ou de leur valeur exprimée en argent...» Par conséquent, le contribuable qui fournit gratuitement des repas et un logement à une gardienne doit logiquement pouvoir déduire la juste valeur marchande de ces avantages. Mais comme il s'agit d'avantages qui sont imposables, leur valeur devrait être incluse dans le revenu imposable de la gardienne. Il en résulte que les paiements en nature sont rarement acceptés, ils sont plutôt considérés comme de «petits profits» qu'on peut réaliser dans cette profession. Il est probable toutefois que ces conditions seront modifiées au fur et à mesure que de nouvelles lois provinciales seront adoptées en vue de déterminer le salaire minimum et les heures de travail applicables au personnel de maison, ainsi que le montant maximal qu'il sera possible de déduire de ce salaire en contrepartie du logement et de la nourriture.

3.3 Services privés assurés au domicile de la gardienne

Les services de cette catégorie, qui sont assurés avec ou sans supervision, représentent la majorité des services de garde au Canada.

Dans la plupart des provinces, la Loi exige que la gardienne soit accréditée ou supervisée pour avoir le droit d'assurer la garde de plus de cinq enfants ne faisant pas partie de sa famille. Quelquefois, comme c'est le cas en Ontario, des centres accrédités situés dans la région, assument la responsabilité de l'obtention du permis et de la surveillance. Dans d'autres cas, la gardienne peut être agréée et supervisée par les autorités provinciales ou municipales. La supervision consiste à faire respecter des normes de santé et de sécurité ainsi que certains ratios et diverses autres conditions. Toutefois, une faible proportion des services offerts par les gardiennes dans leur propre domicile sont réglementés[12].

En effet, la majorité des enfants canadiens sont confiés à une gardienne qui dispense ses services dans son domicile et sans supervision. La gardienne est souvent mariée et a de jeunes enfants dont elle doit s'occuper. Quelquefois, il s'agit d'une amie ou d'une parente; cependant, une enquête menée à Toronto a montré que «10 % seulement des ententes étaient conclues avec des gardiennes bien connues des parents»[13].

La qualité des soins reçus par les enfants dans les garderies familiales non supervisées peut varier considérablement. Les résultats de l'enquête Project Child Care prouvent que dans une garderie familiale les soins sont adéquats quant à la protection de l'enfant mais inadéquats quant à son développement[14]. Cette même enquête a révélé que le niveau de scolarité des gardiennes est faible, que leur comportement avec les enfants dont elles s'occupent diffère grandement de celui des parents, et que 25 % d'entre elles ont des problèmes chroniques de santé qui les empêchent d'occuper d'autres emplois. Ce qui est caractéristique, c'est qu'elles ne considèrent pas leur

rôle de gardienne comme un emploi et, par conséquent, n'ont pas le sentiment qu'elles doivent consacrer du temps au développement des enfants qui sont confiés à leur garde[15].

En général, les garderies familiales non supervisées offrent les services les moins coûteux : on peut dire que les gardiennes sont honteusement exploitées. Il est prouvé que peu de gardiennes offrant des services privés déclarent au fisc le revenu qu'elles tirent de leurs fonctions; la plupart d'entre elles - jusqu'à 80 % - refusent de remettre des reçus et les parents qui paient leurs services ne peuvent donc déduire ces dépenses de leur revenu imposable. L'une des principales raisons invoquées par ces gardiennes pour justifier leur refus de fournir des reçus semble être le risque de voir leur conjoint perdre son droit à l'exemption de personne mariée. Mais de toute façon, même si l'exemption de personne mariée devait se trouver abolie, la gardienne craindrait d'avoir à déclarer un revenu imposable et refuserait de donner des reçus.

3.4 Services assurés par des membres de la famille

Quelques services de garde sont assurés par des membres de la famille, contre rémunération ou à titre gratuit. Il s'agit là d'un type de service non supervisé, assuré dans le domicile des parents ou dans celui de la gardienne. Cette situation diffère de celles qui ont été décrites précédemment du point de vue de la déductibilité des frais de garde.

En vertu de l'article 63 de la Loi, la déduction des frais de garde d'enfants est autorisée à condition que les services de garde soient fournis par une personne résidant au Canada autre qu'une personne

a) qui est le père ou la mère de l'enfant,
b) qui est la personne assumant les frais d'entretien de l'enfant - selon la définition donnée à l'alinéa 63(3)(d) de la Loi, ou une personne âgée de moins de 21 ans unie au contribuable ou à son conjoint par le sang, le mariage ou l'adoption, ou
c) au titre de laquelle une déduction a été effectuée en vertu de l'article 109 de la Loi.

Le paragraphe 251(6) définit les personnes unies au contribuable par le sang comme étant les enfants du contribuable et leurs descendants, les parents du contribuable et leurs ancêtres ainsi que les frères et les soeurs du contribuable. La personne unie au contribuable par le mariage est, par définition, le conjoint du contribuable. Les personnes unies au contribuable par l'adoption incluent les enfants adoptés par le contribuable et leurs descendants.

Les dispositions limitatives qui excluent les membres de la famille âgés de moins de 21 ans sont destinées à empêcher le contribuable de subdiviser son revenu parmi les membres du noyau familial dans une situation où il détient le contrôle des paiements. Mais il n'est pas équitable que cette limitation s'étende au-delà des membres immédiats de la famille, comme cela a été souligné précédemment dans cet exposé.

Selon la formulation actuelle de l'article 63, le contribuable ne peut déduire les dépenses légitimes qu'il engage pour des services de garde d'enfants afin d'être en mesure de travailler, si les paiements sont effectués, par exemple, à une jeune soeur du contribuable âgée de 20 ans, bien que l'on puisse douter que dans ce cas le contribuable continuera de détenir le contrôle des fonds. Par contre, la soeur du contribuable est légalement obligée, dans ce cas, de déclarer les montants qu'elle reçoit comme un revenu imposable, et de payer l'impôt à cet égard.

Une autre disposition inéquitable est celle en vertu de laquelle le contribuable peut déduire les frais de garde s'il verse la rémunération à son épouse de droit coutumier qui n'est pas un parent des enfants ni une personne assumant les frais d'entretien, et qui n'a pas réclamé la déduction des frais de garde des enfants du contribuable en vertu de l'article 109 de la Loi. On ne peut comprendre la raison pour laquelle le contribuable - M. A - peut verser une rémunération à son épouse de droit coutumier - Mme T - pour les services de garde qu'elle assure aux enfants, et peut déduire ces frais conformément aux dispositions de l'article 63 de la Loi. Si M. A épousait Mme T, celle-ci serait automatiquement considérée comme personne assumant les frais d'entretien : dans ce cas, les paiements versés par M. A à Mme T ne seraient plus déductibles, et de plus le revenu de Mme T devrait être pris en considération avant que les conjoints puissent déterminer lequel des deux a droit à la déduction. Cette disposition particulière de la Loi est clairement discriminatoire et défavorise les couples mariés.

Même lorsque les membres de la famille qui assurent les services de garde n'appartiennent pas aux catégories de personnes exclues en vertu du sous-alinéa 63(3)(a)(ii), ils acceptent souvent une rémunération inférieure à celle qui serait versée dans une situation sans lien de dépendance; par contre, ils ne délivrent pas de reçus. Dans ces conditions, le conjoint de la gardienne peut conserver son droit à l'exemption de personne mariée, tandis que la gardienne évite de déclarer un revenu imposable.

3.5 Écoles maternelles, colonies de vacances et pensionnats

À l'alinéa 63(3)(a), on définit les «frais de garde d'enfants» comme les frais engagés pour l'obtention des services d'une garderie de jour, ou pour le placement des enfants dans une colonie de vacances ou un pensionnat, à condition que ces services soient assurés pour permettre au contribuable qui réside avec l'enfant de travailler, d'étudier, d'exploiter une entreprise ou de mener des recherches.

Afin de limiter la déduction des frais que les contribuables qui gagnent un revenu élevé engagent pour placer leurs enfants dans des colonies de vacances et des pensionnats très coûteux, la Loi prévoit un plafond de 60 $ par semaine de séjour. Ce montant n'est pas réaliste car il serait difficile de trouver un centre offrant le logement et les repas au prix de 60 $ par semaine et par enfant. La limite fixée ne reflète évidemment pas la valeur marchande des services en cause et constitue un plafond déterminé arbitrairement.

On précise en outre dans la Loi que «tous autres frais engagés au titre des soins médicaux ou hospitaliers, de l'habillement, du transport, de l'éducation ou de la pension et du logement (sauf dispositions contraires contenues dans le présent alinéa) ne constituent pas des frais de garde d'enfants».

Il semblerait donc que les parents qui envoient un enfant dans une école privée, et qui paient séparément le coût des études et celui du logement et des repas, pourraient déduire tous les paiements relatifs au logement et aux repas jusqu'à concurrence du moindre des montants suivants : 60 $ par semaine pour le nombre de semaines au cours desquelles l'enfant a reçu les services, ou 2 000 $, ou les deux tiers du revenu gagné du contribuable. Cette disposition de la Loi autorise donc les parents qui envoient leurs enfants dans des écoles privées ou dans des colonies de vacances par choix, et non par nécessité, de bénéficier d'une déduction fiscale partielle à l'égard des frais qu'ils engagent.

Toutefois, cette disposition est également avantageuse pour les parents qui résident dans des régions du Nord, rurales et éloignées, et qui sont obligés d'envoyer leurs enfants dans des écoles privées situées dans d'autres collectivités parce qu'il ne serait pas possible aux enfants de faire tous les jours le voyage jusqu'à l'école. On devrait donc envisager de formuler la loi de façon à limiter l'admissibilité des dépenses de logement et de nourriture aux cas où il est effectivement indispensable que l'enfant soit pensionnaire : par ailleurs, on augmenterait le montant hebdomadaire maximal admissible aux fins de déduction. Sans doute serait-il alors difficile de définir les «cas» répondant à ces conditions et d'établir des politiques d'application adéquates.

Dans le paragraphe 14 du Bulletin d'interprétation 495 publié par Revenu Canada (bulletin qui n'a pas été mis à jour après les dernières modifications apportées à l'article 63 de la Loi), on clarifie certaines des dispositions relatives aux frais de garde d'enfants :

«Le Ministère considère que les paiements suivants sont admis comme frais de garde d'enfants définis à l'alinéa 63(3)(a) de la Loi :

a) les sommes payées à une nièce ou à un neveu âgé de moins de 21 ans ou non, à condition que le contribuable ou son conjoint ne les ait pas déclarés comme personnes à charge (les nièces et les neveux ne sont pas considérés comme étant liés à un contribuable par les liens du sang, du mariage ou de l'adoption),

b) les sommes payées à une colonie de vacances où le contribuable avait placé son enfant,

c) les sommes payées à une école de hockey, dans la mesure où elles représentent des frais de logement ne dépassant pas 30 $ par semaine de fréquentation, et

d) les frais d'inscription payés à un établissement d'enseignement pour qu'il fournisse des services de garderie à un enfant en deçà de l'âge scolaire réglementaire, moins la partie de ces frais qui se rapporte à l'éducation, au transport, à l'habillement ou à des soins médicaux ou hospitaliers.

L'énumération qui précède ne constitue pas une liste exhaustive des frais de garde d'enfants déductibles; dans chaque cas, les exigences des alinéas 63(3)(a)(i), (ii) et (iii), expliquées aux numéros 3 à 5 ci-dessus doivent également être respectées[17].»

3.6 Services assurés les soirs et les fins de semaine par des gardiennes d'enfants

Outre les services de jour assurés durant les heures de travail, la plupart des parents canadiens ont recours de temps à autre à des gardiennes qui sont chargées de s'occuper des enfants pendant que les parents participent à des activités sociales, exercent des fonctions dans un commerce ou retournent au bureau après les heures de travail. En général, les parents s'adressent dans ce cas à une adolescente voisine ou parente avec eux.

Si le père ou la mère engage effectivement la gardienne pour pouvoir retourner au bureau dans la soirée ou pour assister à une réunion ou à un colloque portant sur ses activités professionnelles, les dépenses peuvent sûrement être appuyées par un reçu et déduites en vertu des dispositions de l'article 63 de la Loi. Par contre, si le contribuable se rend à une réunion purement sociale, les frais de garde d'enfants ne sont pas engagés pour permettre au contribuable de gagner un salaire, ou d'exploiter une entreprise et, par conséquent, ces dépenses présentent un caractère personnel et ne sont pas déductibles. Mais il arrive que la ligne de démarcation soit très mince entre les dépenses engagées par le contribuable pour pouvoir assurer des activités professionnelles et celles qui découlent d'activités personnelles. Revenu Canada est dans l'impossibilité de surveiller l'application de ces dispositions de la Loi, lesquelles ont donné lieu à des abus considérables de la part des parents. Ces abus résultent partiellement du fait que les parents ne sont pas toujours en mesure de déduire des frais de garde d'enfants qui sont légitimes, soit en raison de certains aspects inéquitables dans la formulation de la Loi - comme nous l'avons montré précédemment - soit parce que le contribuable ne parvient pas à obtenir les reçus nécessaires de la gardienne. Le fait de réclamer la déduction de dépenses engagées pour permettre aux parents de participer à des activités sociales constitue en quelque sorte une compensation à l'égard des situations inéquitables.

3.7 Conclusions

Les enquêtes ont prouvé que la majorité des parents ne sont pas satisfaits des services qu'ils reçoivent actuellement pour la garde de leurs enfants[18]. Le genre de services que les parents désirent n'est pas offert, ou est trop coûteux; la plupart des parents sont ainsi obligés d'accepter des conditions moins bonnes mais plus abordables, et ils n'obtiennent pas de

reçus pour les paiements qu'ils effectuent à l'égard de ces services. Au Canada, la plupart des garderies fonctionnent en marge du système fiscal : en fait, elles sont mêmes encouragées à le faire en raison du maintien des dispositions relatives à l'exemption de personne mariée et en raison des aspects inéquitables de la Loi dans sa forme actuelle.

Les parents canadiens qui peuvent se prévaloir de la déduction pour frais de garde d'enfants représentent une minorité : ce sont des contribuables qui gagnent un revenu élevé et peuvent se permettre d'engager une gardienne ou une gouvernante à domicile, ou encore des contribuables qui ont eu la chance de trouver pour leurs enfants une place dans une garderie accréditée. Il n'existe pas actuellement dans l'ensemble du Canada un système de garderies accessibles à tous, et rien ne laisse prévoir la réalisation d'une telle possibilité dans un proche avenir.

4. OBLIGATIONS ET RESPONSABILITÉS DES PARENTS ET DES GARDIENNES SELON LA LÉGISLATION FÉDÉRALE ET LES LÉGISLATIONS PROVINCIALES

4.1 La gardienne est-elle considérée comme «employé» ou «travailleur indépendant»?

Il revient au parent ou à la personne assumant les frais d'entretien de déterminer si les services de garde sont assurés par un employé ou un travailleur indépendant. Cette distinction est importante étant donné qu'en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, l'employeur doit déduire du salaire les cotisations au Régime de pensions du Canada et les primes d'assurance-chômage ainsi que l'impôt sur le revenu s'il s'agit d'un employé mais non s'il s'agit d'un travailleur indépendant. L'employeur risque des sanctions et peut être tenu responsable de la portion des cotisations qui revient à l'employé si les montants adéquats ne sont pas retenus à la source. De plus, les employés sont entièrement protégés par les législations provinciales en ce qui concerne l'application du salaire minimum et l'indemnité de congé, tandis que les travailleurs indépendants ne bénéficient pas des mêmes avantages. Il n'existe pas de définition claire dans la Loi de l'impôt sur le revenu quant au statut des gardiennes d'enfants;

> «Avant d'effectuer des retenues, il faut d'abord déterminer si la personne qui reçoit la rémunération est un employé ou, en d'autres mots, s'il existe une relation employeur-employé.
>
> La relation employeur-employé existe généralement lorsque la personne qui rémunère les services a le droit de contrôler et de diriger la personne qui les fournit. Le «contrôle» s'exerce non seulement sur les résultats qui doivent être atteints grâce aux services fournis, mais aussi sur les moyens d'atteindre ces résultats. En d'autres mots, l'employé est assujetti à la volonté et à la surveillance de l'employeur, non seulement en ce qui concerne la tâche à exécuter mais également en ce qui a trait au mode d'exécution du

> travail. Il n'est pas nécessire que l'employeur dirige ou surveille effectivement la façon dont le service est fourni, il suffit qu'il ait le droit d'agir ainsi.
>
> Dans cette brochure, on ne peut donner qu'une interprétation très large de la relation employeur-employé. Il n'est habituellement pas difficile de déterminer si quelqu'un est un employé. Lorsqu'il existe quelque incertitude, en ce qui concerne le Régime de pensions du Canada ou l'assurance-chômage, on peut demander au bureau de district d'impôt une interprétation permettant de déterminer si une telle relation existe. À cette fin, il est possible de se procurer la formule CPT-1 («Demande de décision quant au statut d'un travailleur en vertu du Régime de pensions du Canada, ou de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage») et les questionnaires connexes visant les travailleurs à commission, les travailleurs à domicile, et autres»[19].

Ce paragraphe ne contient que des directives très succinctes. Par ailleurs, une personne ne reçoit normalement cette brochure que lorsqu'elle demande à être inscrite comme employeur auprès de l'Administration fiscale c'est-à-dire après avoir clairement déterminé qu'elle se considère comme un employeur.

Revenu Canada a récemment publié une brochure intitulée «Frais de garde d'enfants - Série famille et impôt» dans laquelle on tente d'apporter certains éclaircissements :

> «Si vous avez engagé une personne pour garder vos enfants, vous vous demandez peut-être si vous devez déduire de l'impôt, des cotisations au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec, et des primes d'assurance-chômage de son salaire. Voici quelques indications susceptibles de vous aider à déterminer si cette personne est votre employée ou si elle est indépendante.
>
> En règle générale, la personne qui garde vos enfants est considérée comme étant votre employée si :
>
> - le travail est effectué chez vous et vous précisez les tâches à accomplir;
> - vous payez des frais de déplacement et toutes autres dépenses qu'elle engage dans l'accomplissement du travail;
> - vous surveillez et dirigez la façon dont le travail est accompli;
> - elle doit suivre un horaire que vous avez établi;
> - elle doit consacrer tout son temps à vos enfants, cela l'empêchant d'accomplir tout autre travail rémunérateur.

> Par contre, si la personne qui garde vos enfants exerce un contrôle sur le nombre d'heures de travail, sur les locaux et le matériel utilisés ainsi que sur la façon dont le travail est accompli, elle est considérée comme étant indépendante.
>
> Chaque facteur pris individuellement ne confirme pas toujours l'existence ou l'absence d'une relation employeur-employé. C'est pourquoi vous devez toujours tenir compte de tous les facteurs susceptibles d'indiquer si oui ou non la personne qui garde vos enfants est votre employée. Le facteur le plus important et le plus évident est le degré de contrôle que vous exercez sur elle.
>
> Enfin, si vous avez encore des doutes parce que votre situation diffère de celles mentionnées précédemment, n'hésitez pas à communiquer avec le bureau de district d'impôt le plus près de chez vous».

Cette brochure constitue un guide utile pour les parents, bien que son contenu ne soit pas tout à fait concluant étant donné que dans la plupart des cas les parents exercent un certain contrôle sur la gardienne mais non un contrôle absolu, ce qui crée une situation incertaine.

En général, les principes qui permettent de déterminer le statut d'un employé, par opposition à celui d'un travailleur indépendant, découlent des règles du droit coutumier qui s'appliquent au personnel de maison, règles qui ont été énoncées dans la cause Mercy Dock and Harbour Board c. Coggins and Griffith (Liverpool) Ltd.[21]; dans cette cause, il a été précisé que dans la relation employeur-employé : a) un engagement doit avoir été pris à l'égard du paiement d'un salaire; b) le maître doit pouvoir exiger du domestique toute l'attention voulue sous peine de congédiement; et c) le maître doit avoir toute autorité pour diriger et contrôler le domestique, que cette autorité soit exercée ou non.

Pour déterminer si une personne est un travailleur indépendant ou un employé, le critère le plus significatif est le degré de contrôle applicable aux fonctions. L'employeur doit avoir l'autorité non seulement de décider du travail qui doit être effectué, mais aussi de la façon dont ce travail doit être effectué. Dans une telle situation, l'employé accepte un contrat de service aux termes duquel il s'engage à obéir à tous les ordres raisonnables qui lui seront donnés dans le cadre de son emploi. Si l'on analyse la jurisprudence portant sur le statut de l'employé ou du travailleur indépendant, on constate que les questions suivantes éclairent la discussion :

a) Conditions de l'engagement - s'agit-il d'un contrat officiel? Les conditions de l'engagement précisent-elles le statut de l'employé?

b) Mode de rémunération - une rémunération est-elle prévue pour les vacances et les congés de maladie? Si l'entente prévoit comme rémunération un salaire et des avantages sociaux, il s'agit d'un contrat de service plutôt que d'un contrat pour la fourniture de services[22].

Cependant, le fait qu'une personne reçoive un salaire ne signifie pas que cette personne est un employé[23]. Inversement, le fait qu'une personne soit payée à la commission ne signifie pas nécessairement qu'elle soit un travailleur indépendant[24].

c) Autorité du parent de congédier la gardienne ou de mettre fin à ses services - plus le parent dispose d'un pouvoir de congédiement, plus il s'agit d'une relation employeur-employé.

d) Obligation de la gardienne de s'occuper exclusivement de l'enfant ou des enfants des parents qui l'ont engagée - si cette condition est remplie, il s'agit d'une relation employeur-employé.

e) Lieu où les services de garde sont assurés :

   i) si les services sont assurés au domicile des parents et si ces derniers assument le coût des fournitures, jouets, aliments etc., il s'agit plus vraisemblablement d'une relation employeur-employé.

   ii) si la gardienne reçoit les enfants à son domicile et fournit les jouets, la nourriture et les articles ménagers, elle sera plutôt considérée comme un travailleur indépendant.

f) Degré de contrôle sur :

   i) les heures de travail
   ii) les autres activités de la gardienne
   iii) le lieu où les services sont assurés
   iv) les circonstances dans lesquelles les services sont assurés et, plus particulièrement, la façon dont les enfants sont soignés.

En général, si la gardienne est engagée pour s'occuper des enfants mais n'est pas obligée de se conformer à des directives précisant la façon dont les soins doivent être dispensés, on peut la considérer comme un travailleur indépendant.

On ne constate que peu d'uniformité dans les décisions prises par les tribunaux, étant donné que ces derniers considèrent les faits dans chaque cause particulière. C'est ainsi par exemple qu'une infirmière travaillant dans un hôpital a été considérée par un tribunal comme un travailleur indépendant tandis qu'un psychiatre engagé par contrat par le gouvernement de l'Alberta a été considéré par les tribunaux comme un employé[26]. On constate donc beaucoup de disparités dans la jurisprudence.

Il semblerait qu'une gardienne qui travaille au domicile du contribuable, selon un horaire bien déterminé et des directives explicites à l'égard des tâches qu'elle doit accomplir, soit une employée; par contre, la gardienne qui travaille en dehors du domicile du contribuable, qui est attachée à un centre, à une école maternelle ou à un pensionnat, n'est pas toujours considérée comme une employée de ce centre, école ou pensionnat, ni comme une employée du contribuable. Une gardienne qui travaille dans son propre domicile et qui n'est pas tenue de se conformer à des directives précises pour l'exécution de ses fonctions serait considérée comme autonome;

vis-à-vis du contribuable, son statut serait celui d'un entrepreneur indépendant. Une gardienne travaillant dans un centre établi dans son propre domicile, dans le cadre d'un programme semblable au programme des garderies familiales supervisées de l'Ontario, serait vraisemblablement considérée comme travailleur indépendant engagé par contrat auprès d'une garderie accréditée et supervisée.

4.2 Obligations des parents en tant qu'employeurs

Il est important que les contribuables qui font garder leurs enfants sachent interpréter les dispositions de la Loi, ou qu'ils consultent les représentants de Revenu Canada, afin de déterminer si la gardienne qui assure le service doit être considérée comme un employé ou entrepreneur. En effet, les parents qui sont considérés comme employeurs sont tenus, en vertu de l'alinéa 153(1)a) de la Loi, de déduire du salaire qu'ils versent à la gardienne les montants représentant l'impôt sur le revenu, les cotisations au Régime de pensions du Canada et les primes d'assurance-chômage, et de remettre ces montants à Revenu Canada. Si les montants en cause ne sont pas déduits et remis, le paragraphe 227(8) de la Loi prévoit non seulement que les parents seront tenus responsables du versement de l'impôt exigible de la gardienne, mais également qu'ils seront condamnés à une amende représentant 10 % de ce montant. Mais à défaut de directives plus explicites, il est difficile aux contribuables de savoir si les personnes qui assurent la garde de leurs enfants doivent être considérées comme employés ou comme entrepreneurs. Pour remédier à cette difficulté, on devrait définir dans la Loi le terme «employé» ou clarifier l'alinéa 153(1)a). Une autre solution consisterait à publier un bulletin d'interprétation.

4.2.1 Obligations en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu

Quand on a pu déterminer que le parent doit être considéré comme employeur, celui-ci est assujetti aux obligations suivantes formulées dans la Loi de l'impôt sur le revenu :

1. Le parent doit obtenir de Revenu Canada - Impôt un numéro d'employeur et, pour cela, il doit s'adresser au bureau de district de sa localité pour obtenir une formule de demande. Les renseignements suivants doivent être indiqués sur cette formule :

   a) nom sous lequel l'entreprise est exploitée
   b) numéro de téléphone
   c) adresse postale
   d) adresse de l'entreprise
   e) adresse du lieu où sont conservés les registres et les documents
   f) date à laquelle l'entreprise a été mise en exploitation
   g) période au cours de laquelle l'entreprise a été exploitée
   h) nombre estimatif des employés lorsque l'entreprise travaille à plein rendement
   i) type de l'entreprise
   j) modalités de constitution

k) s'il s'agit d'une société exploitée par un seul propriétaire, ou d'une société de personnes, numéro d'assurance sociale des propriétaires
l) nom et adresse de la banque de l'entreprise
m) langue dans laquelle la correspondance doit être tenue
n) signature

Revenu Canada attribue alors un numéro d'employeur à cette entreprise et lui fournit des formules PD7A qui devront accompagner les versements des montants représentant l'impôt sur le revenu, les cotisations au Régime de pensions du Canada et les primes d'assurance-chômage.

2. Les versements de l'impôt sur le revenu, des cotisations au Régime de pensions du Canada et des primes d'assurance-chômage doivent être effectués le 15 du mois qui suit le mois au cours duquel les salaires ont été payés; les versements peuvent être effectués à la banque du contribuable ou par courrier. En cas de versement tardif ou de non-versement, l'amende se monte à 10 % du montant qui aurait dû être déduit, augmenté d'un intérêt calculé selon un taux annuel qui est prescrit de temps en temps. L'employeur qui néglige de déduire l'impôt exigible sur le salaire est passible d'une amende de 10 % du montant qui aurait dû être déduit, augmenté de l'intérêt sur cette amende.

3. En cas de cessation temporaire des déductions, l'employeur peut en informer l'Administration fiscale en remplissant une formule PD7AR sur laquelle il indiquera la date à laquelle il prévoit recommencer à déduire les montants exigibles.

4. L'employeur doit fournir à son employé une formule T4 au plus tard le dernier jour du mois de février de chaque année; cette formule concerne les salaires de l'année civile précédente.

5. Tout employeur est tenu de produire une déclaration T4-T4A donnant le sommaire des rémunérations payées, au plus tard le dernier jour de février; cette déclaration doit être adressée à la Section des retenues à la source, Revenu Canada. L'employeur est passible d'une amende de 10 $ par jour de retard, jusqu'à concurrence de 2 500 $.

6. Les registres et les livres de compte doivent être conservés pendant au moins six ans après la fin de l'année à laquelle ils se rapportent.

7. Tout employeur doit faire remplir à ses employés une formule TD1 sur laquelle doivent être indiqués le numéro d'assurance sociale de l'employé, le nom au complet et l'adresse de l'employeur, le code correspondant au total des exemptions et déductions aux fins du calcul de l'impôt sur le revenu, ainsi que la signature de l'employé.

8. Il incombe aux employeurs de veiller à ce que les employés aient un numéro d'assurance sociale. Si un employeur ne se conforme pas à cette exigence, il commet une infraction à la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage et se rend passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende maximale de 500 $ ou d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas six mois, ou des deux. Si un employé ne demande pas de

numéro d'assurance sociale, l'employeur doit néanmoins effectuer les retenues à son égard. On peut obtenir un numéro d'assurance sociale auprès de n'importe quel centre d'emploi du Canada.

9. Un employeur doit émettre un relevé d'emploi chaque fois qu'un employé connaît un «arrêt de rémunération» par suite d'une cessation d'emploi ou en raison d'une maladie, d'une blessure, d'une grossesse ou lorsque l'employé a atteint l'âge de 65 ans. Le relevé d'emploi doit être émis dans les cinq jours qui suivent celui où l'employeur apprend qu'il y a «arrêt de rémunération». On peut obtenir les formules de relevé d'emploi auprès de n'importe quel centre d'emploi du Canada.

10. L'employeur doit déduire les montants suivants :

a) Impôt sur le revenu - calculé conformément au guide des retenues à la source, et selon la période de paie et le code de demande nette (le code de demande nette est déterminé selon les renseignements figurant sur la formule TD1).

b) Cotisations au Régime de pensions du Canada - elles doivent être déduites pour tout employé âgé de 18 à 70 ans qui occupe un emploi ouvrant droit à pension durant l'année, et qui ne reçoit pas de prestations de retraite ou d'invalidité du Régime de pensions du Canada, ni de prestations d'un régime provincial de pensions. L'employeur est tenu de verser, pour le compte de chaque employé, un montant égal à celui des cotisations qu'il a déduites du salaire de cet employé. À compter de 1984, le montant maximal qu'un employeur peut déduire du salaire d'un employé est de 338,40 $. Les déductions sont calculées d'après la période de paie, conformément aux tables présentées dans le guide des retenues à la source.

c) Primes d'assurance-chômage (1984) - les primes déduites pour les employés qui occupent un emploi assurable sont calculées au taux de 2,3 %, soit 2,30 $ pour chaque tranche de 100 $ de revenu assurable, conformément aux tables présentées dans le guide des retenues à la source. La prime versée par l'employeur est égale à 1,4 fois ce montant.

Aux fins des calculs précités, le revenu inclut la valeur de ce qui suit : repas gratuits, logement gratuit, logement à loyer peu élevé, usage personnel d'une automobile appartenant à l'employeur, prêts accordés sans intérêt ou avec un intérêt peu élevé, ou tout autre avantage offert par l'employeur et dont l'employé bénéficie du fait qu'il occupe cet emploi, à condition que l'employeur verse une rémunération pécuniaire en plus des avantages non pécuniaires. Les indemnités de congé sont assujetties aux primes jusqu'à concurrence du montant maximal pour les semaines visées.

4.2.2 Obligations de l'employeur découlant des lois provinciales

Au Manitoba, l'employeur doit respecter les dispositions des lois suivantes : Vacation Pay Act, Employment Standards Act et Workers Compensation Act. En vertu du sous-alinéa 2(1)(g)(iii.i) de la Manitoba Employment Standards Act, les dispositions relatives aux indemnités de congé, au régime de pensions et au régime d'assurance-chômage ne s'appliquent pas aux gardiennes qui travaillent dans le domicile de leur employeur, si celles-ci ne passent pas plus de 24 heures par semaine à l'exécution de tâches domestiques autres que les soins dispensés aux enfants[27]. Toujours selon la loi du Manitoba, les employés peuvent cotiser au régime de pensions et au régime d'assurance-chômage s'ils le veulent, mais les cotisations ne sont pas obligatoires.

En Ontario[28], les travailleurs à domicile sont exclus, en vertu de la loi, de l'application des dispositions relatives aux normes d'emploi et aux autres avantages. Par définition, les travailleurs à domicile sont «des personnes, employées par une personne qui n'est pas un chef de ménage, pour assurer des services domestiques à l'intention d'un ménage ou d'un membre d'un ménage, dans la résidence privée d'un chef de ménage». Cependant, le Règlement n° 283, modifié à dater du 6 février 1984, exige que les gouvernantes et les domestiques soient payés 3,35 $ de l'heure jusqu'au 1er octobre 1984, et 3,50 $ de l'heure après cette date, moins un montant spécifié représentant le coût du logement et de la nourriture, si c'est le cas. Le domestique ou la gouvernante a également droit à une période de 36 heures libres consécutives, et à une période de 12 heures libres consécutives par semaine.

Selon la définition donnée à l'article 2, une gouvernante ou un domestique est a) «une personne employée à titre de domestique par un chef de ménage, pour exécuter des travaux ménagers - à condition qu'elle travaille plus de 24 heures par semaine -», ou b) «une personne employée à titre de gouvernante par un chef de ménage pour s'occuper d'un enfant qui est membre de ce ménage, à condition que cette personne soit qualifiée pour le faire en raison d'une formation officielle ou d'une expérience équivalente à une formation officielle». Si un parent emploie dans son domicile une gardienne qui n'a pas de formation officielle ni d'expérience équivalente, il semblerait que la gardienne soit exemptée de l'application du règlement ainsi que de la Ontario Employment Standards Act, en vertu de l'exemption accordée au chef de ménage.

Lorsqu'un centre agréé emploie des gardiennes, il doit se conformer aux dispositions législatives portant sur le salaire minimum, les indemnités de congé, le préavis de congédiement et les autres indemnités, étant donné que ces gardiennes ne peuvent être considérées comme des travailleurs à domicile ou des domestiques et ne sont donc pas exclues de l'application de ces dispositions. Au Manitoba, le salaire minimum est actuellement de 4 $ de l'heure, un employé ayant travaillé jusqu'à cinq ans a droit actuellement à deux semaines de vacances payées; un employé qui a travaillé plus de cinq ans a droit à trois semaines de vacances payées. Le nombre d'heures de travail est limité à 40 heures par semaine, soit 8 heures par jour; si l'employé travaille davantage, il doit être payé pour le temps supplémentaire dans la plupart des cas.

En Ontario, un employé engagé par un centre doit être payé le salaire minimum normal de 4 $ de l'heure, il ne doit pas travailler plus de 8 heures par jour jusqu'à concurrence de 48 heures par semaine; il a droit à deux semaines de vacances pour lesquelles il reçoit 4 % de son salaire brut.

4.3 Obligations des employés

La gardienne qui est une employée doit :

1. obtenir un numéro d'assurance sociale;

2. remettre à son employeur une formule TD1 remplie (si les déductions à la source doivent être calculées à un taux autre que le taux de base applicable à un employé sans personne à charge) - la formule TD1 indique le numéro d'assurance sociale de l'employé, le salaire prévu, le nom au complet, l'adresse et la signature ainsi que le nombre de personnes à charge;

3. soumettre une déclaration d'impôt sur le revenu des particuliers au plus tard le 30 avril de l'année qui suit l'année fiscale en cause, en y indiquant le revenu mentionné sur les bordereaux T4.

4.4 Obligations des parents si la gardienne est un travailleur indépendant

Si le parent ou la personne qui assume les frais d'entretien détermine que la gardienne a un statut de travailleur indépendant, il doit :

1. obtenir pour la gardienne un numéro d'assurance sociale

2. obtenir un reçu pour tous les services de garde assurés au cours de l'année fiscale; si ces deux conditions ne sont pas remplies, le parent ne sera pas autorisé à déduire les frais de garde d'enfants[29].

4.5 Obligations de la gardienne qui est un travailleur indépendant

La gardienne qui est un travailleur indépendant :

1. a droit à la déduction des dépenses raisonnablement engagées dans l'exercice de ses activités (ce point est exposé plus en détail par la suite) et doit, par conséquent, garder des reçus pour toutes les dépenses;

2. peut avoir à effectuer des versements trimestriels à l'égard de l'impôt exigible sur son revenu, à moins que :

   a) l'impôt ne soit déduit à la source pour au moins trois quarts de son revenu
   b) l'exploitation agricole ou la pêche soit sa principale source de revenu

c) l'impôt fédéral sur son revenu de l'année précédente, ou l'impôt fédéral estimatif sur son revenu de l'année courante ne dépasse pas un montant déterminé (en 1983, 400 $)[30];

3. peut également demander d'effectuer des versements échelonnés à l'égard des cotisations au Régime de pensions du Canada[31];

4. doit soumettre une déclaration d'impôt personnelle au plus tard le 30 avril de l'année qui suit l'année fiscale en cause;

5. doit veiller à respecter les exigences relatives à la santé, à la sécurité, au zonage et à l'agrément qui sont formulées par la municipalité, la ville et la province dans lesquelles elle travaille[32].

4.6 Conclusions

Le sommaire qui vient d'être présenté prouve clairement que les gardiennes qui travaillent dans le domicile des parents ne sont pas traitées de façon uniforme dans toutes les provinces du Canada. Par ailleurs, les contribuables ne disposent que de peu de directives pour trancher la question difficile de savoir si la gardienne est une «employée» ou «un entrepreneur indépendant». L'employeur aussi bien que l'entrepreneur indépendant ont à faire face à un grand nombre de règlements, à des formalités administratives excessives et à d'importantes amendes.

5. GARDERIE FAMILIALE ORGANISÉE SOUS FORME D'ENTREPRISE

La présente section traite de la possibilité pour une gardienne d'établir dans son domicile une garderie sous forme d'entreprise. Les facteurs suivants doivent être bien pesés :

a) recettes calculées sur la base du tarif que la gardienne prévoit facturer et du nombre d'enfants qu'elle prévoit recevoir;
b) coût normal d'établissement;
c) exigences de Revenu Canada à l'égard de la déclaration d'impôt;
d) dépenses prévues pour la garderie familiale;
e) incidence du revenu de la garderie sur la situation fiscale personnelle de la gardienne ainsi que sur la situation fiscale de sa famille;
f) rentabilité de la garderie familiale (aspects monétaires et autres).

5.1 Recettes

Dans la plupart des provinces, les personnes qui désirent fournir des services de garderie dans leur domicile privé doivent remplir certaines conditions d'accréditation, mais il est difficile de préciser si ces exigences sont mises en vigueur à l'heure actuelle, ou s'il est effectivement possible de les mettre en vigueur. L'une des conditions ordinaires concerne le nombre d'enfants par gardienne. Au Manitoba, une gardienne travaillant seule peut recevoir au maximum cinq enfants dont deux au maximum peuvent être âgés de moins de deux ans. Dans le présent exposé, nous supposerons que ce

règlement est respecté. Les exemples présentés ci-dessous sont basés sur des tarifs quotidiens de 18 $ par enfant âgé de moins de deux ans, 15 $ par enfant âgé de deux à cinq ans et 3 $ par séance pour les enfants d'âge scolaire (tableau 1). La gardienne doit inclure ses propres enfants dans le nombre maximal d'enfants qu'elle peut recevoir.

5.2 Coût normal d'établissement

Lorsqu'une gardienne assure des services dans son propre domicile, à un coût peu élevé, il n'est pas avantageux pour elle d'acheter tout l'équipement et les fournitures que l'on trouve normalement dans une garderie. La gardienne préfère utiliser les fournitures et l'équipement qu'elle possède déjà. Lorsque l'entreprise est mise sur pied, il est souhaitable que l'on dresse l'inventaire de l'équipement, des fournitures, etc. mis à la disposition de l'entreprise en indiquant la juste valeur de ces articles. L'équipement et les articles importants dont la durée de vie utile est de plusieurs années doivent être inscrits sur un tableau d'amortissement du coût en capital. Pour la plupart de ces articles, on pourra déduire l'amortissement fiscal au taux de 20 % de la valeur non amortie. Par exemple, supposons que la gardienne dispose d'une balançoire, d'un tricycle et d'un carré de sable, articles dont la vie utile dépasse un an. La juste valeur marchande attribuée à ces articles compte tenu de leur état pourrait être de 300 $. Au cours de la première année d'exploitation de l'entreprise, ce montant sera amorti au taux de 10 %, soit la moitié du taux normal de 20 %, c'est-à-dire 30 $. Au cours de la deuxième année, la valeur non amortie (270 $) serait amortie au taux de 20 %, soit 54 $. On continuera de procéder au même calcul aussi longtemps que l'entreprise sera exploitée. Parmi les autres coûts d'établissement qu'il faut envisager, citons les coûts d'enregistrement du nom de l'entreprise et d'obtention du permis si le centre doit être agréé pour répondre aux exigences des règlements provinciaux et/ou municipaux.

5.3 Exigences de Revenu Canada

En général, Revenu Canada exige que toutes les dépenses soient appuyées par une facture, un bordereau ou tout autre type de reçu indiquant le nom du bénéficiaire du paiement, la nature des biens ou services fournis, le montant et la date; on exige également la présentation d'un chèque payé ou d'un reçu prouvant que le paiement a bien été effectué. Comme nous allons le montrer dans les paragraphes qui suivent, il est difficile de documenter avec autant de précision les dépenses relatives à une garderie familiale.

Revenu Canada prévoit une exception à ce règlement pour les employés qui travaillent dans le domaine du transport : dans ce cas, un coût maximal par repas est admissible sans reçu, lorsque les employés concernés remplissent certaines conditions. Si l'employé demande la déduction de dépenses qui dépassent le montant maximal fixé, il doit produire des reçus pour tous les repas pris au cours de l'année. Il serait donc raisonnable de prévoir des dispositions similaires pour les gardiennes qui sont des travailleurs indépendants. Pour certains types de dépenses engagées dans les garderies familiales - à l'égard de la nourriture, par exemple - il serait plus raisonnable de fixer un tarif uniforme plutôt que d'exiger des reçus.

Revenu Canada exige également que le travailleur indépendant fournisse pour l'entreprise qu'il exploite un état des résultats ainsi qu'un bilan qui doivent être joints à sa déclaration d'impôt personnelle. Mais à moins que la gardienne soit comptable, ou qu'elle ait quelque expérience en matière de tenue de livres, il lui sera difficile de répondre à cette exigence sans l'aide d'un comptable professionnel.

5.4 Dépenses engagées dans une garderie familiale

5.4.1 Dépenses d'alimentation

Il est difficile pour une gardienne de distinguer les dépenses de nourriture engagées pour sa propre famille de celles qui concernent la nourriture des enfants qui sont confiés à ses soins. Une solution simple mais peu précise consisterait pour la gardienne à considérer une partie des reçus d'épicerie comme preuve des dépenses de nourriture engagées pour la garderie. Une autre solution consisterait à facturer un montant uniforme pour chaque enfant, si Revenu Canada acceptait ce mode de calcul. Si l'on se base sur le coût des aliments en 1984, le montant que l'on pourrait raisonnablement facturer pour les goûters servis dans la matinée et dans l'après-midi ainsi que pour un repas chaud à midi serait de 2 $ par jour et par enfant.

5.4.2 Dépenses engagées pour l'achat de matériel pédagogique

Il est important que la garderie fournisse du matériel pédagogique - notamment des jouets, casse-tête, matériel d'artisanat, livres, peinture, crayons à colorier, etc. - destiné au développement de la dextérité de l'enfant, et de ses moyens d'expression, à l'acquisition des aptitudes préalables à la lecture et à la satisfaction de sa curiosité. On peut estimer raisonnablement à 450 $ par enfant le coût du matériel pédagogique et des jouets de grande taille d'une durée de vie de cinq ans. Les fournitures comme le papier, la peinture, les crayons à colorier et la colle doivent constamment être remplacées; on peut estimer à environ 150 $ par enfant le coût annuel de ces fournitures. Au total, le coût annuel par enfant se monte à 90 $ (un cinquième de 450 $) plus 150 $ = 240 $.

5.4.3 Fournitures essentielles

On inclut dans cette catégorie les fournitures relatives au nettoyage, à la lessive et aux premiers soins, ainsi que les fournitures jetables comme les serviettes, ustensiles et assiettes en papier utilisés pour les repas. Le budget annuel estimatif pour ces fournitures est de 40 $ par enfant.

5.4.4 Entretien général du domicile

Là encore, il s'agit d'un domaine pour lequel il est difficile de distinguer les coûts additionnels engagés pour l'entretien des pièces utilisées par les enfants qui sont confiés à la gardienne. Celle-ci devra également engager des frais supplémentaires pour la lessive. On peut recourir à deux méthodes de calcul. Si la gardienne engage chaque semaine une personne de l'extérieur pour le nettoyage des pièces utilisées par les enfants, ainsi que pour la lessive nécessaire à la garderie, il faut compter le coût du service en plus du coût des produits de nettoyage. Si la gardienne se charge elle-même des travaux de nettoyage et de lessive, elle ne peut calculer que le coût des produits qu'elle utilise. On peut estimer à 20 $ par semaine le coût des services fournis à cet égard par une personne de l'extérieur, si l'on compte un tarif de 40 $ par semaine pour le nettoyage de l'ensemble du domicile, et si l'on suppose que la moitié du domicile est mise à la disposition des enfants. Si l'on considère que la gardienne doit fournir les produits de nettoyage dans tous les cas, qu'elle se charge elle-même de l'entretien ou engage une personne de l'extérieur, des dépenses seront engagées pour l'achat de ces fournitures et devront être calculées comme on l'a indiqué dans le paragraphe qui précède.

5.4.5 Coût de l'utilisation du domicile

Il faut également tenir compte du coût de l'utilisation des lieux. Revenu Canada exige qu'une chambre ou des chambres de la résidence soient exclusivement consacrées à la garderie afin que les dépenses correspondantes puissent être admissibles au titre de dépenses d'exploitation de l'entreprise. Lorsqu'une résidence privée est utilisée comme garderie, cette condition est presque impossible à remplir, étant donné que la cuisine, la chambre à coucher, la salle de bain et la salle de jeu sont utilisées par les membres de la famille aussi bien que par les enfants confiés à la gardienne. Si l'on se fonde sur le critère de l'estimation raisonnable, comme le préconise Revenu Canada, une formule acceptable pour le calcul de la fraction des coûts qui concerne la garderie consisterait à établir le produit des facteurs suivants :

a) temps pendant lequel une portion de la maison est utilisée pour la garderie
b) portion de la maison utilisée pour la garderie
c) dépenses totales engagées pour le domicile pendant l'année

soit : a) x b) x c).

Les coûts d'utilisation des lieux incluent le coût des services publics, l'impôt sur les biens immobiliers, le loyer, l'intérêt sur l'hypothèque ainsi que l'assurance. Si une assurance supplémentaire est nécessaire pour l'exploitation de la garderie, par exemple assurance-responsabilité, la totalité du coût de celle-ci serait déductible. Pour le reste, on ne peut déduire qu'une fraction des dépenses calculée selon une formule déterminée. Par exemple, si le domicile est loué, on considère que la gardienne fournit ses services 9 heures par jour, et 5 jours par semaine, en utilisant les deux tiers du domicile. Supposons qu'elle paie 400 $ par

mois de loyer et 600 $ pour les services publics, le téléphone et l'assurance. La formule du calcul des dépenses serait le produit des facteurs suivants :

a) 45 heures de services de garderie par semaine / 168 heures (soit une semaine)
b) 2/3 de la résidence
c) 5 400 $ (coût annuel d'utilisation de la résidence)

soit : a) x b) x c).

Dans cet exemple, les dépenses se monteraient au total à 965 $. Si la gardienne est propriétaire de la maison, le coût de location serait remplacé par l'intérêt sur l'hypothèque et les impôts sur les biens immobiliers.

5.4.6 Amortissement du coût en capital et en équipement

A ce chapitre, l'équipement pris en considération devra inclure les principaux appareils ménagers (comme la cuisinière, le réfrigérateur, la machine à laver et la sécheuse, ainsi que l'équipement important comme les balançoires, la clôture etc.). Si les coûts de certains articles comme les balançoires sont déduits au titre de matériel pédagogique, ils ne peuvent être déduits au titre d'amortissement du coût en capital. Si un particulier qui met sur pied une garderie possède déjà les appareils précités, il devra en estimer la valeur ainsi que la fraction attribuable aux besoins de la garderie, si l'on suppose que ces appareils sont également utilisés pour les besoins personnels de la gardienne.

Considérons par exemple la lessive : si la gardienne fait dix lessives par semaine, dont deux pour les besoins de la garderie, on peut dire qu'un cinquième de l'utilisation de la machine à laver est attribuable à la garderie tandis que quatre cinquièmes sont attribuables aux besoins personnels. Si l'on estime à 500 $ la valeur de la machine à laver et de la sécheuse au moment de la mise sur pied de la garderie, le montant de base pour le calcul de l'amortissement du coût en capital serait de 100 $ (1/5 de 500 $). Dans l'année au cours de laquelle un équipement est ajouté au tableau de l'amortissement du coût en capital, le montant admissible est calculé sur la base de la moitié du taux normal. Dans le cas présent, le taux normal est de 20 %. Dans la première année, la gardienne ne pourra déduire que 10 % du montant de base, soit 10 $ (10 % de 1/5 de 500 $) pour la machine à laver et la sécheuse.

On peut utiliser une formule similaire pour calculer l'amortissement du coût en capital applicable à n'importe quel équipement de grande taille.

5.4.7 Dépenses engagées pour une automobile

Si la gardienne utilise son automobile dans le cadre des services de garderie pour emmener les enfants en excursion, la portion des dépenses qui serait déductible peut être calculée comme suit :

portion du kilométrage annuel attribuable aux besoins de la garderie

divisée par

kilométrage annuel total

multiplié par

dépenses totales engagées pour l'utilisation de l'automobile au cours de l'année.

Les dépenses engagées pour l'utilisation de l'automobile doivent inclure le coût de l'assurance, des réparations et de l'entretien, le coût de l'essence et de l'huile et celui des permis. Si la gardienne doit acquérir une assurance supplémentaire parce qu'elle utilise l'automobile pour les besoins de la garderie, le coût de l'assurance supplémentaire est entièrement déductible. Si une gardienne utilise son automobile sur une distance totale de 2 000 milles pour les besoins de l'entreprise, et si elle parcourt au total 12 000 milles dans l'année, la déduction admissible au titre de frais d'utilisation de l'automobile se monterait à un sixième des dépenses annuelles de 900 $, soit 150 $.

Pour l'amortissement du coût en capital, la gardienne pourra déduire une fraction calculée d'après le kilométrage et le temps d'utilisation; cette fraction pourra représenter près de 35 % étant donné que la voiture est utilisée fréquemment pour les besoins de la garderie mais sur de courtes distances. Si la voiture est évaluée à 3 000 $ au moment où la garderie est établie, l'amortissement du coût en capital pour la première année serait égal à la moitié de 30 % de 3 000 $, soit 450 $; l'amortissement attribuable à la garderie serait égal à 35 % de ce montant soit 157,50 $.

5.4.8 Autres dépenses

D'autres dépenses pourraient être engagées, notamment à l'égard de ce qui suit :

a) papeterie, en particulier carnet de reçus et timbres;
b) service de transport en commun si la gardienne ne dispose pas d'une voiture;
c) activités récréatives, billets d'entrée, etc.;
d) amendes à la bibliothèque.

Pour toutes les dépenses précitées, on devra conserver des reçus. S'il n'est pas possible d'obtenir de reçu, on doit tenir un registre indiquant les détails relatifs à toutes ces dépenses : date, montant, personne ayant reçu le paiement et type d'activité.

5.5 Incidence fiscale de l'exploitation d'une garderie familiale

Le tableau ci-après indique les recettes estimatives d'une garderie, selon le nombre d'enfants accueillis. À partir de ces données, le tableau présente des renseignements supplémentaires, en particulier l'incidence sur la situation fiscale du conjoint, afin de permettre le calcul du revenu après impôt de la famille. On suppose que la gardienne est payée même lorsque les enfants sont absents en raison d'un congé, d'une maladie ou pour toute autre raison. Certaines dépenses - comme les dépenses de nourriture - sont variables et dépendent du nombre d'enfants accueillis chaque jour, tandis que d'autres - comme les dépenses courantes d'une maison - sont fixes. Certaines dépenses sont peut-être sous-estimées, mais d'autres sont par contre calculées très largement. Les chiffres estimatifs indiqués ont été tirés d'un tableau comparatif des dépenses fourni par le Wee Care Child Centre Carman Inc., garderie subventionnée par le gouvernement du Manitoba. Certains redressements ont été effectués pour tenir compte des économies d'échelle que cette garderie de grande taille peut réaliser grâce au nombre important d'enfants qu'elle reçoit. Les tarifs estimatifs sont établis d'après les prix qui seraient facturés par une garderie non subventionnée. Les coûts peuvent varier considérablement d'une région du pays à une autre, mais en général le tableau II montre qu'une personne qui exploite une garderie dans son propre domicile peut réaliser un profit, bien que celui-ci ne soit pas important.

Pour mieux comprendre les données du tableau, considérons l'exemple d'une gardienne qui s'occupe de deux enfants âgés de moins de deux ans et de trois enfants d'âge préscolaire. (Elle-même n'a pas d'enfants qui doivent être gardés.) Dans le tableau, les données relatives à cet exemple sont présentées dans la colonne de droite. Les recettes se montent à 21 060 $. Les dépenses, calculées d'après les données des colonnes de gauche, totalisent 7 015 $, ce qui laisse un bénéfice avant impôt de 14 045 $. Sur la base de ce montant, la gardienne doit payer 434 $ de cotisations au Régime de pensions du Canada et un impôt sur le revenu (au Manitoba) de 2 205 $ calculé d'après les taux de 1984, en supposant qu'il n'y ait pas d'autres sources de revenu. Dans ce cas, le conjoint de la gardienne perdra son droit à l'exemption de personne mariée. Si le taux fiscal marginal applicable au conjoint est de 30 %, l'impôt sur le revenu du conjoint augmentera de 1 041 $. Le conjoint perdra également le droit au transfert de la partie non utilisée de la réduction de l'impôt fédéral (200 $) revenant à son épouse. En résumé :

Bénéfice provenant de l'entreprise	14 045 $
Incidence fiscale :	
Régime de pensions du Canada	434
Impôt sur le revenu de la gardienne	2 205
Augmentation de l'impôt exigible du conjoint -	
perte de l'exemption de personne mariée	1 041
- perte de la réduction de l'impôt fédéral	200
Total	3 880 $
Augmentation nette du revenu familial	10 165 $

5.6 Garderie familiale - La solution est-elle avantageuse pour la gardienne?

D'un point de vue strictement monétaire, on peut dire que dans tous les cas la gardienne se retrouve avec un montant d'argent plus important que celui dont elle disposerait si elle n'exploitait pas son entreprise. Cependant, s'il lui faut tenir une comptabilité plus détaillée pour remplir ses déclarations d'impôt, et si elle considère le montant de l'impôt, il est possible qu'elle juge le rendement insuffisant par rapport au temps et à l'effort qu'elle a consacrés aux enfants. On comprend également que si la gardienne ne fournit pas de reçus et ne déclare pas le revenu qu'elle tire de son entreprise, elle pourra disposer d'un montant beaucoup plus important que si le revenu était déclaré et l'impôt payé.

On peut se poser ici une autre question : les parents paient-ils des services de garde pour lesquels ils ne reçoivent pas de reçus, et à l'égard desquels ils ne peuvent donc réclamer de déductions, et sont-ils facturés au même tarif que les parents qui reçoivent des reçus et peuvent donc déduire les dépenses? Dans certains cas, les tarifs facturés dans les garderies familiales sont inférieurs, ce qui compense le fait que des reçus ne soient pas fournis. Mais étant donné la rareté des services de garde d'enfants, les parents sont souvent obligés d'accepter ce qu'ils trouvent, quel que soit le prix et même s'ils ne reçoivent pas de reçus.

Une autre question importante concerne la capacité de la gardienne de s'occuper de cinq enfants, cinq jours par semaine, sans congé ni congé de maladie, sans pause-café ni heure de repos à midi. Il faut considérer en outre que la gardienne qui travaille dans son domicile ne bénéficie pas des avantages normalement accordés à une employée, et qu'elle doit consacrer du temps supplémentaire, quand les enfants ne sont pas sous sa garde, pour faire ses achats à l'épicerie, pour faire la lessive et le nettoyage, et pour tenir des comptes à des fins fiscales. La compensation monétaire qu'elle reçoit est-elle alors suffisante?

Certaines familles ont besoin du revenu supplémentaire que peut leur apporter l'exploitation d'une garderie. Si des reçus ne sont pas émis, c'est un moyen de gagner un revenu non imposable. Dans certains cas, la gardienne fournit des reçus jusqu'à concurrence du montant maximal déductible au titre des frais de garde d'enfants; cette solution est avantageuse pour la gardienne et permet aux parents de bénéficier de la déduction à laquelle ils ont droit. En outre, cette solution élimine une partie de la tenue de livres nécessaire dans une garderie familiale et, dans certains cas, il arrive que le total des reçus émis représente environ le revenu net tiré de la garderie.

5.7 Conclusions

Le problème le plus important que soulève la déduction des frais de garde d'enfants en vertu de l'article 63 de la Loi de l'impôt sur le revenu réside dans l'obligation de produire des reçus comme preuve des dépenses engagées. Dans un grand nombre de cas, lorsque les services sont fournis dans le domicile de la gardienne, celle-ci refuse d'émettre des reçus parce qu'elle ne souhaite pas déclarer son revenu. Pour la plupart des personnes qui offrent des services de garde dans leur domicile, le fait de déclarer

leur revenu aux fins de l'impôt, et de réclamer la déduction des dépenses raisonnablement engagées, représente un travail de comptabilité supplémentaire considérable. S'il était déclaré, ce revenu aurait une incidence importante sur la situation fiscale de la famille. Cependant, il convient aussi de noter que lorsque la gardienne ne déclare pas son revenu, elle évite l'impôt et risque d'être condamnée à payer des amendes en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu.

6. ALLOCATION DE DISPONIBILITÉ ACCORDÉE AU QUÉBEC - SERAIT-CE UNE AUTRE SOLUTION?

6.1 Historique

En 1978, le Conseil du Statut de la Femme présentait au gouvernement du Québec un mémoire intitulé «Pour les Québécoises : égalité et indépendance». Dans ce mémoire, on préconisait l'abolition de l'exemption de personne mariée pour les femmes âgées de moins de 35 ans, la suppression progressive de cette exemption pour les femmes âgées de plus de 35 ans, et l'instauration d'un crédit d'impôt accordé à tous les parents ayant des enfants âgés de moins de 12 ans, le montant du crédit d'impôt étant plus important pour les parents dont les enfants ont moins de six ans et nécessitent des frais de garde plus élevés. Le Parti Québécois accepta cette suggestion et en fit un des éléments de sa campagne électorale. Par la suite, il comprit combien une telle mesure serait politiquement impopulaire et il décida de se prononcer contre le projet. Privé des fonds dont il aurait pu disposer si l'exemption de personne mariée avait été abolie, le gouvernement fut obligé d'adopter une version modifiée du projet original.

6.2 Dispositions actuelles de la loi

En 1982, le Parti Québécois adopta le paragraphe 776.2 de la Loi sur les impôts (Québec) qui porte sur l'«allocation de disponibilité». Cette allocation permet à une personne ayant un enfant dont l'âge ne dépasse pas six ans le 31 décembre de l'année en cause, et pour lequel la personne reçoit une allocation familiale, de réclamer une allocation de disponibilité conformément aux règlements. Cette allocation entraîne un remboursement effectué au contribuable même si celui-ci n'a payé aucun impôt. L'allocation de disponibilité se monte à 300 $ pour un enfant, 200 $ pour le second enfant et 100 $ pour chaque enfant supplémentaire[33].

Pour obtenir l'allocation de disponibilité, le contribuable doit présenter une déclaration d'impôt même s'il n'a gagné aucun revenu imposable et ne serait pas tenu normalement de présenter une telle déclaration. Pour être admissible, la personne doit avoir reçu une allocation familiale du Québec. La Loi sur les allocations familiales du Québec est une loi dont l'application dépend de la demande volontaire des intéressés. Les personnes qui pensent qu'elles sont admissibles doivent présenter leur demande au Conseil des allocations familiales du Québec. L'allocation familiale est accordée à la mère[34] de l'enfant[35] ou, s'il n'y a pas de mère, au père[36] de l'enfant. S'il n'y a ni père ni mère, l'allocation est accordée à la

personne qui assume entièrement ou en grande partie les frais d'entretien de l'enfant[37]. De plus, le bénéficiaire de l'allocation familiale du Québec doit avoir sa résidence principale au Québec pour le mois considéré[38].

Ainsi, du fait que la personne doit avoir reçu l'allocation familiale du Québec pour pouvoir demander l'allocation de disponibilité, et du fait des règlements qui régissent l'admissibilité à l'allocation familiale du Québec, c'est la mère qui demande normalement l'allocation de disponibilité[39].

Quand une personne décide de demander l'allocation de disponibilité, elle ne peut se prévaloir, dans le calcul de son revenu imposable, de la déduction prévue à l'article 351 (déduction pour frais de garde d'enfants) de la Loi sur les impôts (Québec) à l'égard de l'enfant en cause.

6.3 Article 351 - Déduction pour frais de garde d'enfants

L'article 351 de la Loi sur les impôts (Québec) prévoit la déduction, lors du calcul du revenu imposable, des dépenses engagées dans le but d'assurer à un enfant les services d'une garderie, d'une gardienne, ou d'une école maternelle, ou le logement et la nourriture dans une école ou une colonie de vacances (dépenses désignées ci-après par l'expression «frais de garde d'enfants»). Au Québec, la déduction des frais de garde d'enfants est assujettie aux mêmes conditions que celles qui sont énoncées au paragraphe 63(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu (Canada), sauf que la déduction maximale au Québec est de 6 000 $ au lieu de 8 000 $ comme le prévoit la législation fédérale.

L'enfant admissible doit être l'enfant de la personne qui désire déduire les frais de garde d'enfants, et cette personne doit avoir la garde de l'enfant. Selon la définition donnée à l'article 1 de la Loi, l'enfant admissible peut être un enfant du conjoint du contribuable, ou une personne âgée de moins de 21 ans qui dépend entièrement du contribuable pour ses frais d'entretien et qui a été à la garde du contribuable pendant l'année fiscale.

Les dispositions actuelles de la Loi qui établissent les conditions dans lesquelles les frais de garde d'enfants peuvent être déduits du revenu imposable des contribuables (hommes et femmes) sont semblables aux dispositions qui étaient prévues dans la Loi de l'impôt sur le revenu (Canada) avant les dernières modifications.

Le ministre des Finances du Québec, dans son budget du 10 mai 1983, a indiqué qu'il entendait mettre en vigueur les changements adoptés par le Parlement (S.C. 1983-1984 c.1, ancien projet de loi C-2) en ce qui concerne la déduction des frais de garde d'enfants dans le calcul du revenu imposable. Les représentants du ministère des Finances du Québec ont précisé que ces recommandations seraient incluses dans le prochain budget, probablement à l'automne. Les recommandations préconiseraient la suppression de la condition selon laquelle l'enfant doit être confié à la garde du contribuable, ainsi que la suppression de la distinction entre les hommes et les femmes.

En vertu du paragraphe 356.1 de la Loi, une personne peut choisir en ce qui concerne les enfants âgés de moins de six ans, de demander une «allocation de disponibilité» (définie au paragraphe 776.2) au lieu de déduire les frais de garde d'enfants dans le calcul de son revenu imposable. Dans ce cas, le nombre d'enfants admissibles pour le calcul de la déduction maximale au titre des frais de garde d'enfants doit être réduit du nombre d'enfants pour lesquels l'allocation de disponibilité est demandée.

6.4 Analyse de l'allocation de disponibilité par rapport à la déduction des frais de garde d'enfants

1. Pour qu'un contribuable puisse se prévaloir de la déduction des frais de garde d'enfants, il doit avoir effectivement engagé ces frais et doit pouvoir fournir un reçu indiquant le numéro d'assurance sociale de la gardienne. La déduction maximale est égale aux deux tiers du revenu gagné, et les frais de garde doivent avoir été engagés afin que le contribuable puisse occuper un emploi ou exploiter une entreprise. Par contre, la seule condition pour l'obtention de l'allocation de disponibilité est que le contribuable ait reçu des allocations familiales à l'égard de l'enfant, et que celui-ci soit âgé de moins de six ans au 31 décembre de l'année en cause.

   Dans ces conditions, les parents qui n'ont pas engagé de frais de garde d'enfants déductibles en vertu de l'article 351, ou les parents qui ne peuvent obtenir de reçus de leur gardienne, peuvent automatiquement demander l'allocation de disponibilité.

2. Par ailleurs, les parents dont le revenu imposable est très bas, ou qui ne peuvent déclarer de revenu imposable et ne peuvent donc pas se prévaloir de la déduction de frais de garde d'enfants, ont la possibilité de demander l'allocation de disponibilité.

3. Lorsque des parents gagnent un revenu très faible et reçoivent du gouvernement provincial des subventions afin qu'ils n'aient pas à engager eux-mêmes de frais pour la garde de leurs enfants, ils peuvent choisir de demander l'allocation de disponibilité.

4. À l'heure actuelle, c'est la mère qui dans la plupart des cas demande l'allocation de disponibilité; lorsque la loi du Québec aura été modifiée et sera conforme à la loi fédérale, les parents pourront choisir de demander l'allocation de disponibilité plutôt que la déduction des frais de garde d'enfants dans les cas où le revenu de la mère est élevé mais celui du père faible, ou même nul, ce qui empêche le père de demander la déduction des frais de garde d'enfants.

5. La Loi sur les allocations familiales ne prévoit pas de dispositions applicables aux personnes divorcées ou séparées. Si le père a la garde de l'enfant, il doit choisir de déduire les frais de garde car il n'a pas droit à l'allocation de disponibilité à l'égard de l'enfant, en vertu de la Loi sur les allocations familiales du Québec.

Le revenu perçu par les personnes qui reçoivent l'allocation de disponibilité n'est pas considéré comme revenu imposable par le gouvernement du Québec ni par le gouvernement fédéral. On a calculé que près de 75 à 80 % des parents, au Québec, demandent l'allocation de disponibilité, tandis que 20 à 25 % demandent la déduction des frais de garde d'enfants.

6.5 Problèmes inhérents à l'allocation de disponibilité

1. Pour décider s'il est préférable de demander l'allocation de disponibilité ou la déduction pour frais de garde d'enfants, les familles doivent pouvoir calculer ce qui est le plus avantageux pour elles. Ce calcul peut constituer un problème pour les parents qui n'ont que peu d'instruction et ne peuvent payer les services d'un spécialiste.

2. Pour le gouvernement, le coût de l'allocation de disponibilité est prohibitif. Le gouvernement du Québec a estimé qu'en 1983 il devrait payer 130 millions de dollars en allocations de disponibilité, tandis que pour la même année il ne dépenserait que 84,1 millions de dollars[41] pour tous les autres frais relatifs à la garde des enfants. Il résulte du coût très élevé de l'allocation de disponibilité que le gouvernement du Québec n'a pas la possibilité d'allouer des fonds à l'expansion des services de garderie. On estime qu'en 1983, 284 500 enfants de moins de six ans avaient besoin de services de garderie alors qu'il n'existait que 25 260 places disponibles. Pour les enfants âgés de 6 à 11 ans, 10 100 places étaient disponibles pour 197 500 enfants qui avaient besoin de services.

   En outre, les subventions accordées aux parents qui ne gagnent qu'un revenu très faible sont inférieures au coût actuel des services de garderie, la différence pouvant atteindre 4 à 5 $ par jour.

Si l'on considère le manque de place dans les garderies, et les faibles ressources fiscales pouvant être allouées à ces services, il ne semble pas que l'«allocation de disponibilité» - largement offerte à tous sans exigences de preuve à l'appui des frais de garde d'enfants - soit la façon la plus logique et la plus équitable de mettre à profit l'argent des contribuables.

7. PROCÉDURES DE VÉRIFICATION MISES EN VIGUEUR PAR REVENU CANADA

Tout contribuable qui demande la déduction de frais de garde d'enfants peut faire l'objet d'une vérification exigée par Revenu Canada. Les contribuables assujettis à la vérification sont désignés par sélection aléatoire, ils doivent documenter les frais dont ils demandent la déduction en soumettant des reçus à Revenu Canada. En vertu de l'article 63 de la Loi, les reçus prouvant que des paiements ont été effectués en contrepartie de services de garde doivent être émis par le bénéficiaire du paiement (la gardienne), ils doivent indiquer le numéro d'assurance sociale si le bénéficiaire du paiement est un particulier. C'est la seule exigence prévue

à l'article 63 de la Loi. La position de Revenu Canada n'est pas claire dans les cas où la gardienne ne possède pas de numéro d'assurance sociale. Dans certaines formules et publications de Revenu Canada, on précise que des renseignements supplémentaires sont requis. Dans la brochure intitulée «Frais de garde d'enfants» publiée par Revenu Canada - Impôt, on précise que le reçu doit indiquer la date et le montant du paiement, le nom du parent qui a effectué le versement, le nom de l'enfant pour qui les services ont été assurés, et la signature, le nom en lettres moulées, l'adresse et le numéro d'assurance sociale de la gardienne. L'annexe 5 qui doit être jointe à la déclaration d'impôt du contribuable pour documenter la déduction des frais de garde d'enfants doit indiquer le nom, l'adresse, le numéro d'assurance sociale de la gardienne et le montant total du paiement. Dans le guide général de 1983 diffusé avec les formules de déclarations d'impôt, ainsi que dans la brochure «Frais de garde d'enfants», on précise que le contribuable n'est pas tenu de joindre les reçus à sa déclaration d'impôt, mais qu'il doit les conserver et les soumettre en cas de révision. Si le contribuable se trouve choisi dans la sélection aléatoire, Revenu Canada lui demandera les reçus.

Le numéro d'assurance sociale de la gardienne est requis pour permettre à l'Administration fiscale de vérifier que le revenu correspondant a bien été déclaré. Ce contrôle par renvoi peut être ou ne pas être effectué lors de chaque vérification des déductions pour frais de garde d'enfants réclamées par les contribuables sélectionnés. Lorsque les paiements sont versés à des particuliers qui n'ont pas de numéro d'assurance sociale, ou à des groupes (colonies de vacances, garderies ou autres organismes ne disposant pas d'un numéro d'assurance sociale), la contre-vérification est effectuée sur la base du nom et de l'adresse dont l'indication est également exigée.

Un contribuable peut, s'il le désire, réclamer la déduction de frais de garde qu'il a effectivement engagés mais pour lesquels il ne possède pas de reçus; il court alors le risque d'être vérifié. Même en cas de vérification, il est possible que les dépenses soient reconnues comme admissibles si elles sont documentées par des chèques payés et si le contribuable peut fournir à Revenu Canada le nom au complet et l'adresse de la gardienne. Cependant, dans l'éventualité d'une telle situation, le contribuable doit prendre en considération la position de la gardienne et l'éventualité qu'elle décide à l'avenir de lui refuser ses services.

Une section de Revenu Canada est chargée de faire enquête lorsqu'une personne dénonce un contribuable en prétendant que celui-ci ne déclare pas son revenu imposable, ou se prévaut de déductions auxquelles il n'a pas droit. Il est possible qu'une gardienne ou un parent soit assujetti à une procédure de vérification si une tierce personne rapporte à Revenu Canada que cette gardienne, ou ce parent, ne déclare pas correctement son revenu imposable.

En résumé, Revenu Canada peut soumettre à un examen, selon un processus de sélection aléatoire, tout contribuable qui réclame la déduction de frais de garde d'enfants. La gardienne dont le nom figure sur la déclaration du contribuable peut être ou ne pas être assujettie à une vérification visant à déterminer si le revenu correspondant a bien été déclaré par la gardienne. Revenu Canada procède également à une enquête

lorsque le cas d'un contribuable est soumis à son attention pour une raison ou une autre. Enfin, on ne peut déterminer clairement si les reçus nécessaires pour documenter les frais de garde d'enfants peuvent ne contenir que les renseignements minimaux exigés selon l'article 63 de la Loi, ou doivent contenir tous les renseignements requis dans la brochure «Frais de garde d'enfants». Étant donné que l'examen des reçus et de la déclaration d'impôt est effectué par différentes personnes, un élément subjectif intervient ici :

> ce qui est admis ou rejeté par un bureau de district donné peut être traité d'une autre façon par un autre bureau; dans un même bureau de district, il peut arriver que deux vérificateurs interprètent la règle différemment.

8. RAPPORT ENTRE LA DÉDUCTION DES FRAIS DE GARDE D'ENFANTS ET LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR ENFANTS

Le présent exposé n'a pas pour objet de présenter une analyse détaillée du fonctionnement du crédit d'impôt pour enfants; cependant, une explication très simple pourrait être utile. Le crédit d'impôt pour enfants qui est en vigueur actuellement a permis aux parents de demander, en 1984, un montant de 367 $ par enfant admissible, conformément à la définition donnée au sous-alinéa 122.2(2)(a). On doit déduire du montant réclamé 5 % de la différence entre d'une part, le total des revenus nets de la personne qui fait la demande et de la personne qui assume les frais d'entretien - selon la définition du sous-alinéa 122.2(2)(b) - et d'autre part, 26 330 $. On doit déduire les frais de garde d'enfants avant de déterminer le revenu net. Le montant du revenu net utilisé pour déterminer le droit de la famille au crédit d'impôt reflète donc déjà les frais de garde des enfants, sous réserve des limites maximales définies à l'article 63 de la Loi, dont les conséquences représentent un coût important pour les parents qui travaillent.

Il convient de souligner que les définitions des expressions «enfant admissible» et «personne assumant les frais d'entretien» que l'on trouve dans la Loi de l'impôt sur le revenu sont très différentes si l'on compare les articles 63 et 122.2 de la Loi, qui se rapportent respectivement à la déduction des frais de garde d'enfants et au crédit d'impôt pour enfants.

Le crédit d'impôt pour enfants est équitable étant donné que les frais de garde sont déduits dans le calcul du revenu imposable et, par conséquent, n'ont pas une incidence défavorable sur le crédit d'impôt accordé à la famille.

Il est également important de noter que si toutes les familles qui ont des enfants sont admissibles au crédit d'impôt pour enfants (sous réserve des limitations à l'égard du revenu), seules les familles qui détiennent des reçus peuvent réclamer la déduction des dépenses qu'ils engagent pour la garde de leurs enfants.

9. CONCLUSIONS

On peut distinguer deux volets dans le principe qui justifie la déduction des frais de garde d'enfants.

En premier lieu, les frais de garde d'enfants sont des dépenses légitimes que les contribuables engagent afin de pouvoir travailler pour gagner un revenu; il est donc normal que ces dépenses soient déductibles.

En second lieu, les parents qui élèvent des enfants s'acquittent d'un devoir envers la société, et celle-ci devrait s'engager à les appuyer dans cette mission coûteuse. Par le passé, on considérait les dépenses engagées pour la garde des enfants comme des dépenses personnelles. C'est pourquoi on a jugé qu'il fallait limiter la déductibilité des frais de garde, alors que des limites ne sont habituellement pas imposées à la déductibilité des autres dépenses.

L'article 63 de la Loi permet la déduction des frais de garde que les parents engagent pour pouvoir tirer un revenu d'un emploi ou d'une entreprise, ou pour pouvoir mener des travaux de recherche, ou encore pour poursuivre leurs études. Il est prouvé que la Loi, dans sa forme actuelle, ne traite pas de façon équitable tous les contribuables. Parmi les aspects inéquitables de la Loi, notons les suivants :

1. La limite maximale de 2 000 $ par enfant jusqu'à concurrence de 8 000 $ est discriminatoire à l'égard des familles qui ont plus de quatre enfants. Cette limite ne permet pas la déduction de la totalité des montants que la plupart des parents canadiens doivent effectivement payer pour faire garder leurs enfants à temps plein; ces contribuables doivent donc payer une grande partie des frais de garde avec des «dollars après impôt». La limite est également discriminatoire à l'égard des travailleurs à temps plein qui doivent payer des coûts plus élevés pour la garde de leurs enfants que les travailleurs à temps partiel. Étant donné que les montants admissibles sont les mêmes pour tous les enfants, la limite est discriminatoire à l'égard des familles qui ont des bébés et de jeunes enfants, et favorise les familles qui ont des enfants d'âge scolaire étant donné que les frais de garde sont normalement plus élevés pour les enfants qui ne vont pas encore à l'école.

2. La condition relative aux deux tiers du revenu gagné est discriminatoire à l'égard des personnes qui débutent dans une profession (par exemple, médecins internes, étudiants en stage, etc.) et, en général, à l'égard des personnes qui gagnent un faible revenu.

3. Étant donné que les frais de garde d'enfants sont traités comme une déduction plutôt que comme un crédit d'impôt, les Canadiens qui gagnent un revenu élevé et paient l'impôt à un taux marginal élevé sont avantagés étant donné que pour eux la déduction a une plus grande valeur monétaire que pour les Canadiens qui ne gagnent qu'un faible revenu.

4. Les restrictions selon lesquelles les parents ne peuvent engager des membres de leur famille âgés de moins de 21 ans sont discriminatoires à l'égard des contribuables qui engagent légitimement ces personnes et leur confient leurs enfants. Ces restrictions ne peuvent inciter les contribuables à employer des membres de leur famille âgés de moins de 21 ans.

5. La définition de l'expression «personne assumant les frais d'entretien» est discriminatoire à l'égard des personnes mariées, elle avantage les personnes qui sont des époux de droit coutumier. En effet, la Loi prévoit que pour un couple marié, la personne qui gagne le revenu le moins élevé peut déduire les frais de garde. Dans un couple vivant maritalement, le parent d'un enfant peut demander la déduction de ces dépenses même si son revenu est plus élevé que le revenu de son conjoint; dans certaines circontances, le parent peut même confier la garde de l'enfant à son conjoint de droit coutumier en lui payant le coût de ces services.

6. Les dispositions selon lesquelles la personne assumant les frais d'entretien qui peut se prévaloir de la déduction des frais de garde d'enfants doit être la personne dont le revenu est le moins élevé sont discriminatoires à l'égard du contribuable qui subit une perte au cours de l'année, ou du contribuable dont le revenu est extrêmement faible, car dans ce cas celui-ci ne peut avoir droit à la déduction maximale. Ces dispositions sont d'ailleurs désavantageuses pour tous les contribuables qui paient des services de garde d'enfants, étant donné qu'elles réduisent le montant d'une déduction déjà inadéquate.

7. Les contribuables qui ont un emploi ou qui étudient, mais ne font pas garder leurs enfants pour pouvoir occuper leur emploi ou poursuivre leurs études, peuvent réclamer la déduction des frais de garde qu'ils engagent pour être libres de participer à des activités sociales, à condition qu'ils obtiennent des reçus de la gardienne. Pourtant, cette déduction n'est pas légitime.

8. Le coût des repas dans un «pensionnat» fait partie des dépenses admissibles : les parents peuvent déduire ce coût sans avoir à prouver que leur enfant est obligé de fréquenter un pensionnat; ces dispositions favorisent les contribuables qui gagnent un revenu élevé et qui peuvent choisir d'envoyer leurs enfants dans des écoles privées.

9. Étant donné que les «services de garde d'enfants» ne sont pas définis, les parents qui peuvent payer les services privés d'une gardienne qui vient travailler à domicile sont avantagés, car ils peuvent réclamer la totalité du coût des services, même si ces derniers incluent des services domestiques.

Au Canada, les services de garde d'enfants sont offerts sous une forme et dans des circonstances très variées : garderies accréditées de grande taille, garderies familiales établies dans un domicile privé, services d'une gardienne dans le domicile des parents, services de garde offerts par des membres de la famille des parents, écoles maternelles, colonies de vacances, pensionnats, ou services offerts par des gardiennes occasionnelles.

À l'heure actuelle, la plupart des parents qui doivent faire garder leurs enfants obtiennent des services non supervisés et non officiels. Dans la plupart des cas, il s'agit des services d'une gardienne qui se rend dans le domicile des parents, d'une gardienne qui reçoit les enfants dans son propre domicile, ou d'une gardienne qui est un membre de la famille.

La majorité des parents qui ont recours à ces services non supervisés et non officiels ne sont pas satisfaits et souhaiteraient envoyer leurs enfants dans une garderie accréditée et supervisée. Mais ces parents ne peuvent trouver le type de garderie qui leur conviendrait en raison du manque de places dans les garderies de grande taille, ainsi qu'en raison du coût élevé de ces garderies et de la rigidité de leur horaire.

La majorité des contribuables qui engagent des frais de garde d'enfants ne sont pas en mesure d'obtenir de la gardienne un reçu couvrant une partie ou la totalité du montant en cause. Il en résulte que la plupart d'entre eux sont obligés de renoncer aux avantages prévus à l'article 63 de la Loi, et de payer les services dont ils ont besoin avec des «dollars après impôt».

Le parent qui engage les services d'une gardienne doit tout d'abord déterminer si celle-ci est considérée comme une employée ou comme un entrepreneur indépendant. Le facteur déterminant qui permet d'établir le statut de la gardienne réside dans l'étendue du contrôle que le parent peut exercer sur la gardienne et sur la façon dont la gardienne remplit ses fonctions. En général, une gardienne qui travaille dans le domicile des parents est considérée comme une employée tandis qu'une gardienne qui fournit les services dans son propre domicile est considérée comme un entrepreneur indépendant.

Si l'on détermine qu'il existe une relation employeur-employé dans une situation donnée, les parents qui sont employeurs doivent se conformer à une série de règles et règlements découlant de l'impôt fédéral sur le revenu et des normes provinciales qui sont en vigueur. Si les employeurs ne respectent pas ces règles et règlements, ils s'exposent à de graves amendes.

Si l'on détermine que dans une situation donnée les services sont assurés par un entrepreneur indépendant, la gardienne qui est entrepreneur doit à son tour se conformer à des procédures administratives; c'est à elle qu'incombe la responsabilité de respecter les exigences de Revenu Canada et les règlements provinciaux, sous peine d'amendes.

La gardienne qui offre ses services dans son propre domicile est un entrepreneur indépendant; à ce titre, elle doit déclarer la totalité de son revenu et peut légitimement déduire des dépenses raisonnables. Celles-ci peuvent inclure les coûts d'établissement de la garderie, ainsi que le coût de la nourriture, du matériel pédagogique, des fournitures essentielles, de l'entretien des lieux et du fonctionnement de la garderie; la gardienne peut aussi déduire l'amortissement du coût en capital relatif à l'équipement de la garderie, ainsi que le coût d'une automobile et d'autres dépenses effectivement engagées pour l'exploitation de son entreprise.

Cependant, il est souvent difficile à la gardienne de distinguer les dépenses relatives à la garderie de ses dépenses personnelles, et de produire la documentation et les reçus nécessaires. Par ailleurs, les exigences relatives à la tenue des comptes dépassent parfois les capacités de la gardienne qui doit alors faire appel à un comptable professionnel.

Quand une gardienne déclare, aux fins de l'impôt, la totalité du revenu qu'elle tire de sa garderie, et déduit les dépenses admissibles, elle réalise généralement un revenu imposable et tire un certain profit de son entreprise. Elle doit donc payer l'impôt et son conjoint peut avoir à renoncer à tout ou partie de son exemption de personne mariée. Les gardiennes sont généralement mal rémunérées si l'on considère la nature de leurs fonctions et le temps qu'elles y consacrent. Plusieurs facteurs les incitent à ne pas remettre de reçus aux parents. Citons, en particulier, la faible rémunération qu'elles reçoivent, les conséquences fiscales désavantageuses qui découlent de la déclaration de leur revenu, ainsi que les exigences relatives à la tenue des comptes qui est onéreuse mais nécessaire pour la production des documents à l'appui des dépenses à déduire.

Le gouvernement du Québec a tenté de remédier au problème des parents qui ne peuvent obtenir de reçus, en établissant une allocation de disponibilité que le contribuable peut réclamer sans avoir à produire de reçus. Au Québec, les parents peuvent donc choisir de demander l'allocation de disponibilité ou la déduction des frais de garde engagés pour chaque enfant. Une grande proportion des résidents du Québec choisissent l'allocation de disponibilité, notamment les parents qui ne peuvent obtenir de reçus, ceux qui ne confient pas leurs enfants à des gardiennes, ceux qui ne gagnent qu'un faible revenu, ceux qui reçoivent des subventions pour les frais d'entretien de leurs enfants, et les couples dans lesquels la mère gagne un revenu très faible (étant donné que c'est la mère qui habituellement est habilitée à réclamer l'allocation de disponibilité).

Le coût du programme des allocations de disponibilité est donc très élevé au Québec en raison du grand nombre de parents qui se prévalent de cet avantage. Il en résulte que le gouvernement ne dispose pas de suffisamment de fonds pour augmenter le nombre de garderies, ou pour subventionner et améliorer les garderies existantes. C'est pourquoi le système de garderies au Québec n'est pas en mesure de répondre aux besoins des parents.

Les aspects inéquitables de la législation actuelle, et le fait que les parents qui paient effectivement des services de garderie ne peuvent toujours obtenir de reçus, incitent les contribuables à tenter de frauder le fisc. Ainsi, les parents produisent de faux reçus, utilisent des reçus qu'ils obtiennent quand ils font garder leurs enfants pour participer à des activités sociales, ou échangent des reçus avec d'autres contribuables. Revenu Canada a le droit de demander à vérifier les reçus qui justifient toute demande de déduction présentée par un contribuable pour des frais de garde d'enfants. Il a également le droit de procéder à la contre-vérification de la déclaration d'impôt de la gardienne : ce contrôle est possible étant donné que le numéro d'assurance sociale, le nom et l'adresse de la gardienne doivent être indiqués sur le reçu.

Un système plus efficace pourrait prendre la forme d'un crédit d'impôt pour enfants; celui-ci serait accordé aux parents qui travaillent ou qui étudient, et refléterait le véritable coût des services de garde assurés aux enfants selon leur âge et selon la nature de la garderie. Les législateurs qui seront chargés de formuler les dispositions relatives à ce crédit d'impôt devront veiller à éliminer dans le projet de loi les aspects inéquitables de la législation actuelle.

Il est également essentiel que les gouvernements dépensent plus d'argent pour augmenter le nombre de garderies accréditées offrant des services d'envergure et de qualité, et pour les rendre plus accessibles aux enfants canadiens. C'est ce type de garderies que les parents souhaiteraient avoir pour leurs enfants, mais elles ne sont accessibles qu'à une minorité privilégiée.

ANNEXE

LOIS PROVINCIALES TOUCHANT LES GARDIENNES

Colombie-Britannique :	Aucune information spéciale touchant les gardiennes. Le salaire minimum pour une aide familiale ou un domestique est de 29,20 $ par jour ou pour une partie de la journée.
Alberta :	Les domestiques qui travaillent dans des résidences privées ne sont pas assujettis à la loi sur les normes d'emploi et sont considérés comme des travailleurs indépendants.
Saskatchewan :	Les domestiques qui travaillent dans des résidences privées ne sont pas assujettis à la loi sur les normes d'emploi, à moins que l'employeur ne reçoive une subvention du gouvernement fédéral, provincial ou municipal. Cependant, la gardienne ne travaille que 40 heures par semaine et a droit à une indemnité de congé.
Québec :	Pour un domestique, la limite hebdomadaire est de 53 heures par semaine, au lieu de 44. Par ailleurs, toutes les lois sur les normes d'emploi ne s'appliquent pas aux employés dont les fonctions principales consistent à garder des enfants.
Nouvelle-Écosse :	Les domestiques qui travaillent dans des résidences privées sont exemptés de l'application des lois sur les normes de travail, comme le sont les employés des terrains de jeux et des colonies de vacances.
Ile-du-Prince-Édouard :	Les lois sur les normes d'emploi ne s'appliquent pas aux personnes engagées pour protéger des enfants et s'en occuper dans une résidence privée.
Terre-Neuve :	Les lois sur les normes d'emploi ne s'appliquent pas aux domestiques, mais tout employé âgé de plus de 16 ans qui travaille comme domestique dans une résidence privée doit recevoir 2,25 $ de l'heure et 4 % de son salaire brut à titre d'indemnité de congé.

TABLEAU II : Coût fiscal pour la gardienne et sa famille

Âge	0-2	2-6					
Tarif	18 $/jour	15 $/jour					
Recettes annuelles par enfant	4 680 $	3 900 $					
Nombre d'enfants confiés à la gardienne							
Bébés			1	1		1	1	2
Enfants d'âge préscolaire				1	2	2	3	3
Nombre total d'enfants			1	2	2	3	4	5
Recettes			4 680	8 850	7 800	12 480	16 380	21 060
Dépenses :								
Nourriture - 2 $/jour/enfant			520	1 040	1 040	1 560	2 080	2 600
Mat. pédagogique (450 $/5 + 150 $)/enfant/an			240	480	480	720	960	1 200
Fournitures essentielles - 40 $/enfant/an			40	80	80	120	160	200
Entretien général - 20 $/semaine			1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
Coûts d'utilisation des lieux								
- loyer	4 800 $							
- assurance	300 $							
- téléphone	150 $							
- services publics	600 $		1 045	1 045	1 045	1 045	1 045	1 045
Amortissement du coût en capital								
- réfrigérateur, cuisinière, machine à laver, sécheuse								
1 500 $ x 20 % util. x 20 %			60	60	60	60	60	60
- équipement de jeux								
500 $ x 50 % util. x 20 %			50	50	50	50	50	50
Automobile								
- dépenses annuelles								
1 500 $ x 17 % util.			255	255	255	255	255	255
- amortissement du coût en capital								
3 000 $ x 35 % util. x 30 %			315	315	315	315	315	315
Autres - 50 $/enfant/an			50	100	100	150	200	250
Total des dépenses			3 615	4 465	4 465	5 315	6 165	7 015
Bénéfice annuel			1 065	4 115	3 335	7 165	10 215	14 045
Rég. de pens. Canada - travailleur indépendant			0	76	48	186	296	434
Impôt sur le revenu de la gardienne (Man. 1984)			0	0	0	361	1 146	2 205
Augmentation de l'impôt du conjoint								
- perte de l'exemption de personne mariée 30 %			173	1 041	839	1 041	1 041	1 041
- perte de la réduction de l'impôt fédéral			0	5	0	200	200	200
Coût fiscal total pour la famille			173	1 122	887	1 788	2 683	3 880
Augmentation nette du revenu familial			892	2 993	2 448	5 377	7 532	10 165

NOTES

1 Centre national d'information sur la garde de jour, «Situation de la garde de jour au Canada, 1980», Ottawa, Santé et Bien-être social, 1982.

2 Ibid.

3 Ibid., Données présentées dans la brochure De meilleurs soins de jour pour nos enfants : nouvelles options, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1982.

4 Julie White, «Review of Federal Government Legislation on Day Care», étude non publiée, Condition féminine Canada, juin 1981, p. 38-39. Données citées dans De meilleurs soins de jour pour nos enfants : nouvelles options, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, p. 18.

5 Ibid.

6 L. Johnson, University of Regina, Sample Survey and Data Bank Unit, «Survey of Child Care Preferences», 1980; Jan Whitbread, «Who's Taking Care of the Children?» dans Family Circle, 20 février 1979; L. Johnson, «Who Cares?», rapport de l'enquête Project Child Care réalisée auprès des parents du Toronto métropolitain au sujet des services de garderie, Community Day Care Coalition et Social Planning Council of Metro Toronto, novembre 1977.

7 De meilleurs soins de jour pour nos enfants : nouvelles options, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, août 1982, op. cit., p. 9. (Il est possible que le nombre de places ait augmenté depuis la communication de ces statistiques.)

8 Ibid., p. 10-11.

9 Anna Fraser, «The More You Have, the More You Get», juillet 1978, Children's Day Care Coalition et Social Planning Council of Metro Toronto, p. 18-19.

10 De meilleurs soins de jour pour nos enfants : nouvelles options, op. cit., p. 20.

11 Par exemple : Un contribuable a deux enfants admissibles et engage une gouvernante qu'il paie 700 $ par mois, soit 8 400 $ par an. La déduction de 4 000 $ ne pourra couvrir que les frais relatifs à un enfant. Par contre, si un contribuable a quatre enfants admissibles d'âge scolaire, la déduction de 8 000 $ ne portera probablement pas sur des frais de garde d'enfants, mais elle sera tout de même admise.

12 En 1979, on estimait à moins de 2 % la proportion des enfants confiés à des garderies familiales supervisées. Voir De meilleurs soins de jour pour nos enfants : nouvelles options, op. cit., p. 8.

[13] Ibid., p. 8.

[14] Ibid., p. 19.

[15] Ibid., p. 19 et 20.

[16] Anna Fraser, «The More You Have, the More You Get», op. cit., p. 17.

[17] I.T. 495, paragraphe 14.

[18] De meilleurs soins de jours pour nos enfants : nouvelles options, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, op. cit., p. 22.

[19] Tables des cotisations au Régime de pensions du Canada et des primes d'assurance-chômage, et directives aux employeurs, Revenu Canada - Impôt, 1984, p. 8.

[20] «Frais de garde d'enfants», Revenu Canada - Impôt, décembre 1983, p. 7 et 8.

[21] 115 L.J.K.B. 465 (1949) ALL E.R. 345.

[22] Boardman c. Sa Majesté La Reine, Cour fédérale, Division de première instance, 79 D.T.C. 5110.

[23] N° 361 c. M.R.N. (Conseil de révision de l'impôt) 56 D.T.C. 478.

[24] La Reine c. Mac's Milk Ltd. (1973) 6 W.W.R. 598.

[25] Gertrude Isaac c. M.R.N. 70 D.T.C. 1285 (Conseil de révision de l'impôt).

[26] Boardman c. Sa Majesté La Reine, Cour fédérale, Division de première instance, 79 D.T.C. 5110.

[27] L'annexe donne la liste des exigences légales dans les autres provinces.

[28] Ibid.

[29] Dans Grodsky c. M.R.N. (T.R.B.) 78 D.T.C. 1273, le Conseil a décidé que le numéro d'assurance sociale de la gardienne n'est pas exigé lorsque le contribuable ne peut l'obtenir parce que la personne concernée a quitté le pays. Les chèques payés et endossés par les personnes concernées sont considérés suffisants pour que la déduction soit accordée.

[30] Il convient de noter qu'un intérêt est facturé à l'égard des versements incomplets ou tardifs, cet intérêt est calculé au taux prescrit. On peut obtenir des formules T7B auprès de Revenu Canada.

[31] Ibid.

32 Au Manitoba, la Provincial Child Day Care Act exige que toutes les garderies familiales détiennent un permis; cette exigence ne s'applique pas aux garderies qui offrent des services privés. Selon la définition donnée dans la loi, les garderies privées fournissent ou offrent des services, avec ou sans la participation des parents, en tout temps au domicile de la personne qui offre ou fournit les services et qui ne doit pas s'occuper de plus de quatre enfants - y compris ses propres enfants - dont deux au maximum peuvent être âgés de moins de deux ans. Cependant, la loi ne prévoit pas de mesure de contrôle, et peu de garderies familiales détiennent effectivement un permis. Les parents qui confient leurs enfants à une garderie familiale ont droit à une subvention provinciale s'ils ne gagnent qu'un faible revenu et si la garderie familiale détient un permis. La situation est la même en Ontario en ce qui concerne les subventions.

33 Loi sur les impôts (Québec), paragraphe 776.2, Règlement R1.

34 Selon la définition donnée au paragraphe 1(c) de la Loi sur les allocations familiales, Lois du Québec, chapitre A.17, la «mère» est la personne qui s'occupe d'un enfant dont elle est la mère ou la belle-mère.

35 Selon la définition donnée au paragraphe 1(b) de la Loi sur les allocations familiales, Lois du Québec, chapitre A.17, l'«enfant» est un enfant célibataire âgé de moins de 18 ans.

36 Selon la définition donnée au paragraphe 1(d) de la Loi sur les allocations familiales, Lois du Québec, chapitre A.17, le «père» est la personne qui s'occupe d'un enfant dont il est le père ou le beau-père.

37 Ibid., article 2.

38 Ibid., article 6.

39 Remarque : Dans la Loi sur les allocations familiales du Québec, il ne semble pas y avoir de dispositions concernant les couples séparés ou divorcés.

40 Il s'agirait dans ce cas de parents qui ne travaillent pas ou dont le revenu est tellement faible que les dispositions relatives au revenu gagné limitent toute déduction.

41 Déductions pour frais de garde d'enfants :

niveau provincial	9,9 millions
niveau fédéral	23,2 millions
Aide financière accordée aux parents pour couvrir les frais des enfants à charge	25,0 millions
Subventions directes accordées aux garderies	26,0 millions
Total	84,1 millions

RÉMUNÉRATION ET CONDITIONS DE TRAVAIL DANS LE DOMAINE DE LA GARDE DE JOUR AUTORISÉE

Rapport présenté

au

Groupe d'étude sur la garde des enfants

par

Karyo Communications Inc.
3422 West 1st Avenue
Vancouver (C.-B.)

Chercheuse principale
Patti Schom-Moffatt

Octobre 1984

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS 103

RÉSUMÉ 104
Garderies de jour 104
Foyers de garde autorisés 106

INTRODUCTION 109

1.0 LES GARDERIES DE JOUR 110

1.1 Méthode d'enquête 110
1.2 La population 110
1.2.1 Classification des garderies 110
1.2.2 Taille et composition de la population 110
1.2.3 Réglementation provinciale 112
1.2.4 Taux de syndicalisation 112
1.3 Plan d'enquête 114
1.3.1 Le questionnaire 114
1.3.2 Méthodes d'échantillonnage 114
1.3.3 Taille et répartition de l'échantillon 115
1.3.4 Biais de l'échantillon 116
1.3.4.1 Proportion élevée de garderies syndiquées 117
1.3.4.2 Nombre total de garderies 117
1.4 Constatations de l'enquête 118
1.4.1 Profil général des garderies 118
1.4.2 Profil général des employées 118
1.4.2.1 Titre de l'emploi 118
1.4.2.2 Caractères démographiques 118
1.4.2.3 Motifs du choix de l'emploi 119
1.4.2.4 Durée de l'emploi 120
1.4.2.5 Études 122
1.4.2.6 Encouragements à la formation 122
1.4.2.7 Expérience 123
1.4.2.8 Rotation du personnel 123
1.4.3 Conditions de travail 123
1.4.3.1 Heures de travail 123
1.4.3.2 Revenu 124
1.4.3.3 Avantages sociaux 125
1.4.4 Comparaison des revenus 127

2.0 LES FOYERS DE GARDE EN MILIEU FAMILIAL 144

2.1 Méthode d'enquête 145
2.2 La population 145
2.2.1 Taille et composition 145
2.2.2 Réglementation provinciale 146

TABLE DES MATIÈRES
(suite)

2.3 Plan d'enquête 146
2.3.1 Le questionnaire 146
2.3.2 Méthodes d'échantillonnage 147
2.3.3 Taille et répartition de l'échantillon 147
2.3.4 Biais de l'échantillon 147
2.4 Constatations de l'enquête 149
2.4.1 Profil des gardiennes 149
2.4.1.1 Titre de l'emploi 149
2.4.1.2 Caractères démographiques 149
2.4.1.3 Motifs du choix de l'emploi 149
2.4.1.4 Durée de l'emploi 150
2.4.1.5 Études 150
2.4.1.6 Encouragements à la formation 150
2.4.1.7 Expérience 151
2.4.2 Conditions de travail 151
2.4.2.1 Heures de travail 151
2.4.2.2 Revenu 151
2.4.2.2.1 Revenu du ménage 152
2.4.2.3 Avantages sociaux 152
2.4.3 Affiliation à des agences 153

3.0 EXAMEN DES CONSTATATIONS DE L'ÉTUDE 160

3.1 Garderies 160
3.1.1 Devrait-on garantir un minimum d'avantages sociaux au personnel de garderie? 160
3.1.2 Des exigences de formation accrues peuvent-elles améliorer la rémunération et les conditions de travail? 161
3.1.3 Pourquoi les salaires restent-ils si bas? 162
3.1.4 La rémunération et les conditions de travail influencent-elles la qualité des soins donnés aux enfants? 163
3.2 Foyers de garde en milieu familial 164
3.2.1 Stabilisation du revenu 165
3.2.2 Rajustement des subventions en fonction des coûts réels 165
3.2.3 Formation gratuite 166
3.2.4 Avantages sociaux dans le cadre de stratégies d'emploi novatrices 166
3.2.5 Traitement fiscal favorable 166
3.2.6 Organisations et associations de gardiennes 167
3.3 Conclusion 167

NOTES 168

ANNEXE A 169

BIBLIOGRAPHIE 171

REMERCIEMENTS

Dans le cadre de la présente étude, Peter Ashmore a assuré les services de recherche nécessaires.

Claire Harnetty s'est occupée des entretiens téléphoniques avec les gardiennes en milieu familial du Québec.

Nessa Schom a mené les entretiens personnels avec les employés de garderie.

Nous tenons à remercier les éducateurs et éducatrices qui ont bien voulu prendre le temps de remplir les questionnaires et de participer à l'étude, ainsi que les gardiennes et gardiens qui ont consenti à nous donner des renseignements au téléphone. Nous voudrions également exprimer notre gratitude aux employés de garderie qui ont accepté de se soumettre à une interview personnelle.

Beaucoup d'autres personnes ont contribué au présent rapport. Les gouvernements provinciaux nous ont fourni des listes courantes de garderies et de foyers de garde autorisés; nous devons le questionnaire au programme californien Child Care Employee Project et à Marcy Whitebrook; nous avons obtenu des renseignements sur les salaires et les taux de syndicalisation de représentants des syndicats concernés et bien d'autres ont mis à notre disposition leur précieuse connaissance de la rémunération et des conditions de travail dans le domaine de la garde de jour.

Il va sans dire que la chercheuse principale assume la pleine responsabilité de toute lacune dans la présente étude.

RÉSUMÉ

Garderies de jour

La présente étude traite de la rémunération et des conditions de travail des employées des garderies de jour autorisées et des gardiennes assurant des services autorisés de garde en milieu familial. Elle constitue la première tentative de collecte de tels renseignements à l'échelle nationale.

Nous n'avons retenu pour notre enquête que les garderies et les foyers de garde s'occupant à temps plein d'enfants de six ans et moins, et avons donc exclu les garderies ne prenant soin que d'enfants âgés de plus de six ans. En fonction de ces critères, nous avons établi à 3200 le nombre des garderies licenciées et à 3296 celui des foyers autorisés de garde en milieu familial.

Une importante partie des données provient des réponses à un questionnaire envoyé par la poste à un certain nombre de garderies choisies au hasard et à leur personnel, ainsi que des réponses obtenues au cours d'entretiens téléphoniques avec des gardiennes et gardiens agréés, également choisis au hasard. Nous avons posté des questionnaires à 140 garderies et avons retenu un échantillon de 65 foyers de garde pour les entretiens téléphoniques. Sur ce dernier nombre, nous avons pu en joindre 56, les neuf autres ayant cessé de fournir des services de garde. En ce qui concerne les questionnaires, nous avons obtenu un taux de réponse de 61%, représentant 85 garderies et 279 employés.

La délivrance de permis de garde de jour relève des autorités provinciales. Les règlements varient d'une province à l'autre, certaines imposant, par exemple, des normes minimales d'études et de formation au personnel de garderie, tandis que d'autres ne le font pas. Aucune norme de formation ne s'applique aux gardiennes exploitant des services autorisés de garde en milieu familial.

Sur l'ensemble des garderies du Canada, nous en avons trouvé 265 (8%) dont le personnel est syndiqué. Les gardiennes, elles, sont considérées comme des travailleuses autonomes.

Employées de garderie et gardiennes agréées font un travail qui se caractérise par une rémunération insuffisante et un manque ou une absence totale d'avantages sociaux, de prestige et de perspectives de carrière ou d'occasions d'avancement.

Dans les garderies, le personnel se compose essentiellement de femmes qui ont choisi ce genre de travail parce qu'elles aiment s'occuper des jeunes enfants. La plupart sont âgées de 20 à 30 ans et ont le titre d'éducatrices.

Les employées de garderie ont en général une bonne formation : la majorité a fait un an ou deux de puériculture et un tiers a dépassé ce niveau. Elles sont donc en général plus instruites que la moyenne des

travailleurs canadiens, dont 50% n'ont qu'un diplôme secondaire. Rares parmi les employées interrogées sont celles qui croient avantageux pour elles d'aller au-delà de leur niveau de formation actuel. Certaines considèrent l'avancement professionnel et l'épanouissement personnel comme des avantages suffisants, mais la majorité estime que d'autres études n'augmenteraient ni leur revenu ni leurs possibilités de carrière.

La plupart des employées de garderie ont un à cinq ans d'expérience et un quart d'entre elles s'occupent d'enfants depuis 5 à 10 ans. Elles ont en général tendance à changer souvent d'employeur : plus de la moitié sont passées d'une garderie à une autre au moins une fois dans leur carrière. Le taux moyen de rotation est de 17%.

Les employées de garderie ont un salaire peu élevé. À l'échelle nationale, la moyenne est de 7,29 $ l'heure pour une semaine de 35 à 40 heures (soit 14 212 $ par an). La plupart des heures de travail rémunérées sont directement consacrées aux enfants.

Les salaires dépendent de plusieurs facteurs, les principaux, d'après notre enquête, étant la source de financement de la garderie, la syndicalisation et le titre de l'emploi. Les aides gagnent 30% de moins que les éducatrices, et ces dernières près de 30% de moins que les directrices. Les salaires sont directement fonction du niveau d'instruction : les employées qui n'ont qu'un diplôme secondaire reçoivent près de 2 $ de moins l'heure que celles qui ont fait des études en puériculture ou qui ont un diplôme universitaire. Le personnel des garderies à but lucratif gagne 30% de moins que celui des garderies sans but lucratif et 50% de moins que celui des garderies municipales. Le personnel syndiqué a une rémunération de 30% supérieure à celle du personnel non syndiqué. Les éducatrices des garderies situées dans de grandes villes obtiennent près de 25% de plus que celles des petites villes. Notre étude n'a pas révélé d'écarts régionaux significatifs dans la rémunération, sauf dans l'Atlantique, où les salaires sont de 30% inférieurs à la moyenne.

Les employées de garderie gagnent moins que les travailleurs ayant un niveau d'instruction et une formation équivalents : 30% de moins que la moyenne des salaires industriels et 50% de moins qu'un enseignant expérimenté du primaire. La rémunération des simples manoeuvres et des travailleurs qui prennent soin d'animaux est de 30% supérieure à la leur.

Les employées de garderie, à l'exception de celles qui travaillent pour les garderies municipales, bénéficient de peu d'avantages sociaux. Beaucoup d'entre elles n'ont ni assurance-maladie complémentaire ni congés de maladie payés. Les employées des garderies à but lucratif ont près de deux semaines de congé annuel payé, tandis que celles des garderies sans but lucratif en ont de deux à quatre. Rares sont celles qui bénéficient de journées de congé payées pour motifs personnels, de congés de maternité, d'une assurance-vie, d'une assurance-accidents du travail ou d'un régime de retraite. Dans certains cas, elles n'obtiennent même pas les avantages minimaux prescrits dans la législation provinciale.

Les avantages sociaux sont perçus comme un important moyen d'améliorer la rémunération. Les employées ayant les revenus les plus élevés sont également celles qui bénéficient des avantages sociaux les plus importants.

Moins de la moitié des employées interrogées avaient l'intention de continuer à travailler dans le domaine de la garde de jour pendant plus de dix ans. Certaines comptent arrêter dès qu'elles auront elles-mêmes des enfants. Un quart des employées sont mécontentes de leur rémunération et du manque de perspectives d'avancement. Bien que beaucoup veuillent continuer à s'occuper d'enfants, ce n'est pas dans le domaine de la garde de jour.

Les coûts relatifs aux salaires et aux avantages sociaux peuvent atteindre 70 à 90% du budget total d'une garderie. Par conséquent, les salaires sont étroitement liés aux frais de garde imposés aux parents, à l'endettement et au nombre d'inscriptions. Les garderies qui versent les meilleurs salaires sont en général celles qui perçoivent les frais les plus élevés. En conséquence, la rémunération dans le domaine de la garde de jour demeure basse pour que les frais de garde restent abordables, et les employées de garderie se trouvent ainsi à subventionner les parents.

Foyers de garde autorisés

Les parents qui ont recours aux services autorisés de garde en milieu familial sont surtout ceux qui ont des enfants de moins de deux ans ou qui ont besoin de subventions provinciales. Dans certaines provinces, il n'existe pas de garderies de jour pour les moins de deux ans.

Tandis que les employées de garderie se défendent énergiquement d'être de simples «gardiennes d'enfants», un tiers des personnes qui tiennent des foyers de garde en milieu familial ne se considèrent pas autrement. Beaucoup d'entre elles estiment que leur travail est un prolongement des soins qu'elles donnent à leurs propres enfants.

Les foyers de garde sont soit autonomes soit affiliés à une agence. Dans certaines provinces, les gardiennes sont obligées de s'inscrire auprès d'une agence autorisée; dans d'autres, elles doivent être autonomes.

La plupart des personnes qui tiennent des foyers de garde en milieu familial sont des femmes de 30 à 50 ans, 10% seulement dépassant cet âge. Elles ont choisi ce genre de travail pour des raisons qui dépendent en général de leur âge : les plus jeunes, pour s'occuper chez elles de leurs propres enfants et pour arrondir le revenu familial; les plus âgées, également pour augmenter leur revenu, mais aussi parce qu'elles aiment s'occuper d'enfants et qu'elles n'ont pas de formation dans d'autres domaines.

Malgré la diversité des motifs de création des foyers de garde, beaucoup de gardiennes considèrent leur travail comme temporaire. Les plus jeunes ont l'intention de s'occuper des enfants des autres jusqu'à ce que les leurs soient d'âge scolaire. Les plus âgées envisagent d'offrir leurs services à plus long terme.

Un tiers des gardiennes n'ont pas terminé leurs études secondaires, 40% ont un diplôme secondaire et seules 7% d'entre elles ont fait des études dans un domaine lié à la puériculture. La plupart ne croient pas utile de faire d'autres études ou d'acquérir une formation complémentaire, sauf par intérêt personnel.

Deux tiers des gardiennes ont moins de trois ans d'expérience dans leur travail actuel, et 20% en ont plus de 5 ans.

La plupart jugent être en mesure d'offrir des services de garde de jour parce qu'elles sont elles-mêmes mères. Une seule des gardiennes interrogées n'avait pas elle-même d'enfant.

La plupart des gardiennes travaillent plus de 45 heures par semaine et 40%, plus de 50 heures. Les trois quarts consacrent tout ce temps directement aux enfants. Un tiers des gardiennes se font aider dans leur travail, surtout par leur mari et leurs enfants les plus âgés.

À part leurs longues heures, 60% des gardiennes font plus de deux heures de travail par semaine sans être payées; 10% travaillent plus de dix heures par semaine sans rémunération.

Beaucoup de gardiennes ne savent exactement ni le montant de leur revenu hebdomadaire ni celui de leurs dépenses. Après des calculs détaillés, nous avons établi le salaire brut moyen à 3,30 $ l'heure et le salaire net moyen à 2,26 $ l'heure, soit moins que le salaire minimum de n'importe quelle province. Le salaire brut et le salaire net les plus élevés sont respectivement de 7,97 $ et 6,11 $ l'heure. Le salaire brut le moins élevé est de 0,96 l'heure. Une gardienne nous a dit qu'après déduction des dépenses, il ne lui restait rien du tout.

Nous n'avons décelé aucune corrélation entre le revenu et le niveau d'instruction. Nous n'avons pas non plus trouvé de corrélation absolue entre la rémunération et l'expérience, bien que les gardiennes qui font ce travail depuis moins d'un an ne gagnent que 65% du revenu de celles qui le font depuis plus de dix ans.

Pour deux tiers des gardiennes, le revenu tiré de la garde de jour représente moins de 25% des gains totaux du ménage. Pour fins d'impôt sur le revenu, elles constituent des travailleuses autonomes et ne bénéficient, de ce fait, que de peu d'avantages sociaux. Toutes celles qui en ont sont affiliées à une agence.

Aucune des gardiennes interrogées n'a de pauses, de repas ou de congés payés. Une seule sur dix a une description de poste écrite et une sur cinq, une politique de personnel écrite. Moins de 10% ont accès à une procédure officielle de règlement des griefs et seules 10% reçoivent des augmentations périodiques fondées sur le rendement. Moins d'une sur cinq a accès à des ateliers ou à des stages de formation périodiques au travail. Une sur deux est rémunérée pour ses heures supplémentaires.

La majorité des gardiennes affiliées à une agence trouvent cette affiliation avantageuse. Pourtant, les agences retiennent souvent une part des frais quotidiens imposés aux parents, part qui atteint 30 à 35% dans certains cas.

Beaucoup des gardiennes interrogées ne sont pas payées lorsqu'un enfant est absent, pour quelque motif que ce soit : maladie, vacances ou caprice des parents. Elles ne peuvent donc pas compter sur un revenu stable puisque leurs rentrées dépendent non des inscriptions, mais des présences et que celles-ci peuvent varier d'un mois à l'autre.

> Dans ce genre de travail, on doit toujours se montrer sous son meilleur jour. On peut arriver le matin, complètement dégoûtée de tout, mais il faut quand même faire un grand sourire aux enfants, parce qu'ils ne comprennent pas la mauvaise humeur.

INTRODUCTION

La présente étude consiste essentiellement en une collecte de renseignements sur la rémunération et les conditions de travail du personnel des garderies de jour et des foyers de garde autorisés du Canada. Nous avons inclus dans l'étude les garderies et foyers de garde à temps plein et avons exclu les garderies qui s'occupent exclusivement d'enfants de plus de six ans.

Notre rapport se divise en deux grandes parties. La première traite des garderies et la seconde, des foyers de garde en milieu familial. Nous estimons que ces deux groupes sont complètement distincts l'un de l'autre et présentent de telles différences qu'il est impossible d'établir entre eux des corrélations significatives.

Pour les fins du présent rapport, garderie de jour ou garderie désigne un service de garde en groupe autorisé par les autorités provinciales, qui assure la garde d'enfants à l'extérieur de leur foyer, pendant la plus grande partie de la journée. Foyer de garde en milieu familial désigne un service de garde en milieu familial choisi et surveillé par un pouvoir public ou par un organisme privé autorisé. Le foyer de garde est essentiellement une famille qui prend soin d'un nombre limité d'enfants pendant la journée, au domicile privé de la gardienne ou du gardien. Nous appelons gardienne ou gardien la personne qui offre ce service.

1.0 LES GARDERIES DE JOUR

1.1 Méthode d'enquête

Nous avons eu recours à trois méthodes de collecte de données pour recueillir l'essentiel des renseignements présentés dans ce rapport :

1. Un questionnaire rédigé en anglais et en français, qui a été posté au personnel de garderie. Les réponses ont été mises en mémoire dans un micro-ordinateur pour analyse statistique. Elles ont été codées et analysées en fonction tant de la garderie que de chaque membre du personnel.

2. Une étude complète de la documentation, destinée à fournir des renseignements de base.

3. Des interviews téléphoniques et personnels avec un certain nombre de personnes travaillant dans le domaine de la puériculture.

1.2 La population

1.2.1 Classification des garderies

Nous décrivons trois genres de garderies dans le présent rapport :

Les garderies à but lucratif sont des garderies autorisées exploitées par une ou des personnes. Cette catégorie comprend aussi bien les chaînes de garderies que les petites garderies appartenant à une personne.

Les garderies sans but lucratif sont des garderies autorisées établies en tant qu'organismes sans but lucratif et dirigées par un conseil d'administration représentant la collectivité.

Les garderies municipales sont exploitées par des administrations locales ou provinciales. Il n'en existe qu'en Ontario et en Alberta.

1.2.2 Taille et composition de la population

La première tâche importante, dans le cadre de l'étude, consistait à établir des listes complètes des garderies autorisées du Canada. Bien que le Centre national d'information sur la garde de jour recueille des données sur le nombre de places dans les garderies autorisées, il n'existe pas de renseignements sur le nombre des garderies exploitées ni sur la répartition des places parmi ces dernières. Les provinces et les territoires nous ont fourni des listes courantes sous diverses formes. (On trouvera des détails à ce sujet à l'annexe A, «Sources de renseignements sur la garde de jour au Canada».)

Le Centre national d'information sur la garde de jour publie un rapport annuel donnant le nombre de places, réparties selon la région et le genre de garderie. Le tableau 1 présente la répartition régionale des places et des garderies. (Tous les tableaux relatifs à l'enquête sur les garderies figurent à la fin du chapitre 1.)

Tableau 1

Places en garderie selon la région, 1983

Région	Places	Pourcentage	Garderies	Pourcentage
Colombie-Britannique	12 783	10,4	345	10,8
Prairies	33 497	27,2	736	23,0
Ontario	45 193	36,6	1 324	41,3
Québec	24 077	19,5	562	17,6
Atlantique	7 742	6,3	233	7,3
TOTAL	123 292	100,0	3 200	100,0

Source : Données fondées sur les statistiques recueillies par le Centre national d'information sur la garde de jour.

Le tableau 2 présente une répartition des places selon la province et le genre de garderie.

Tableau 2

Places en garderie selon la région, 1983

Province	Sans but lucratif	Municipales	À but lucratif
Colombie-Britannique	42%	-	58%
Alberta	36%	3%	61%
Saskatchewan	96%	-	4%
Manitoba	81%	-	19%
Ontario	45%	13%	42%
Québec	82%	-	18%
Nouveau-Brunswick	62%	-	38%
Nouvelle-Écosse	61%	-	39%
Île-du-Prince-Édouard	55%	-	45%
Terre-Neuve	29%	-	71%

Source : Données fondées sur les statistiques compilées par le Centre national d'information sur la garde de jour.

On constate d'importants écarts entre les provinces quant au genre de garderie. Terre-Neuve et l'Alberta ont les plus fortes proportions de places dans des garderies à but lucratif (71 et 61% respectivement), tandis que la Saskatchewan (4%), le Québec (18%) et le Manitoba (19%) ont les proportions les plus faibles.

1.2.3 Réglementation provinciale

Les différences entres les réglementations provinciales de la garde de jour expliquent partiellement les écarts régionaux constatés en matière de rémunération et de conditions de travail. Ainsi, la Colombie-Britannique, le Manitoba, l'Ontario, le Québec et la Nouvelle-Écosse imposent aux membres du personnel de garderie d'avoir des titres précis (à part un certificat de secourisme). Dans la plupart des cas, cependant, les normes ne s'appliquent qu'à un certain pourcentage des employées : au Manitoba, par exemple, un tiers du personnel de chaque garderie doit détenir un Child Care Worker II Certificate d'ici au 31 octobre 1986, cette proportion devant passer à deux tiers en 1988.

En Ontario, une personne par groupe d'enfants doit détenir un diplôme en puériculture ou un titre d'études équivalent. Le Québec exige qu'au moins une personne sur trois détienne un diplôme d'études collégiales en techniques de garde de jour ou dans un domaine connexe, un certificat en techniques de garde, ou un diplôme universitaire en puériculture, en psychologie avec spécialisation en développement de l'enface, ou dans un autre domaine approprié. À défaut de tels titres, au moins une personne doit avoir trois ans d'expérience connexe du travail avec des enfants d'âge préscolaire dans une garderie. La personne qui possède les qualités requises doit être présente tous les jours pendant au moins la moitié des heures d'ouverture. La Nouvelle-Écosse exige qu'au moins le tiers du personnel ait suivi un programme complet de formation en puériculture ou l'équivalent.

Seuls le Manitoba et l'Ontario prescrivent des normes distinctes pour les directrices et les surveillantes.

Toutes les provinces imposent un rapport maximum enfants/employés et cinq d'entre elles (Colombie-Britannique, Alberta, Manitoba, Ontario et Nouveau-Brunswick) prescrivent un nombre maximum d'enfants par groupe. Les rapports enfants/employés varient d'une province à l'autre. Dans la catégorie des enfants de 4 à 5 ans, par exemple, le Yukon, le Manitoba, l'Ontario, le Québec et Terre-Neuve imposent un rapport de 8 pour 1. Le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan vont jusqu'à 10, tandis que la Nouvelle-Écosse limite le rapport à 7. Les écarts sont plus considérables dans le cas des enfants plus jeunes. Pour les moins de 18 mois, par exemple, les rapports maximums sont les suivants : Yukon et Terre-Neuve, 6 pour 1; Manitoba, 4 pour 1; Ontario, 10 pour 3; Québec, 7 pour 1; Nouveau-Brunswick et Alberta, 3 pour 1.

1.2.4 Taux de syndicalisation

Sur la population générale des garderies, près de 265, ou 8%, ont un personnel syndiqué[1], relevant des centrales suivantes :

Colombie-Britannique : Social Services Employees of B.C. (50)
Syndicat canadien des employés de service, de bureau et de détail (9)
Syndicat des fonctionnaires provinciaux de la Colombie-Britannique (8)

	Vancouver Municipal and Regional Employees Union (2) College Employees Union (1) Pulp, Paper and Woodworkers of Canada (1) Syndicat des employés d'hôpitaux, C.-B. (2)
Alberta :	Syndicat canadien de la fonction publique (3) Alberta Union of Public Employees (1)
Saskatchewan :	Syndicat canadien de la fonction publique (10) Saskatchewan Government Employees Union (1)
Manitoba :	Syndicat canadien de la fonction publique (12)
Ontario :	Union internationale des employés des services (3) Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (3) Syndicat canadien de la fonction publique (51)
Québec :	Syndicat canadien de la fonction publique (1) Confédération des syndicats nationaux (100)
I.-P.-É. :	Public Service Association of P.E.I. (1)
Nouvelle-Écosse :	Syndicat canadien de la fonction publique (1)

Le taux de syndicalisation varie considérablement d'une province à l'autre. On note des taux exceptionnellement élevés en Colombie-Britannique (21%) et au Québec (18%). Le tableau 3 présente le nombre total de garderies syndiquées par province ainsi que les taux de syndicalisation régionaux.

Tableau 3

Garderies syndiquées selon la région

Province	Nombre de garderies	Pourcentage de garderies syndiquées, par région
Colombie-Britannique	73	21% - Colombie-Britannique
Alberta	4	
Saskatchewan	11	4% - Prairies
Manitoba	12	
Ontario	58	4% - Ontario
Québec	101	18% - Québec
Île-du-Prince-Édouard	1	
Terre-Neuve	0	1% - Atlantique
Nouveau-Brunswick	0	
Nouvelle-Écosse	1	

Source : Conversations téléphoniques avec des représentants syndicaux.

1.3 Plan d'enquête

1.3.1 Le questionnaire

Le questionnaire posté aux membres du personnel de garderie est une adaptation (autorisée) de celui de l'enquête californienne Child Care Worker Salary and Working Conditions Survey[2] qui a fait l'objet d'essais et a servi dans des enquêtes menées aux États-Unis. Nous avons pensé qu'une adaptation de ce questionnaire nous permettrait de constituer une importante base de données valables, se prêtant en outre à l'analyse comparative. L'adaptation comprenait un certain nombre de changements destinés à tenir compte des conditions particulières des garderies canadiennes, l'addition de certaines questions, la suppression d'autres, ainsi qu'une traduction en français.

1.3.2 Méthodes d'échantillonnage

Nous avons eu recours, pour le choix de notre échantillon, à une technique de sélection au hasard simple que nous avons légèrement modifiée. La taille extrêmement réduite de l'échantillon prélevé dans les provinces à faible population a posé certains problèmes. À cause des importants écarts démographiques entre les provinces, nous avons jugé nécessaire de regrouper la population initiale par région avant d'appliquer la technique d'échantillonnage au hasard. Pour les besoins de la présente étude, nous avons réparti la population canadienne entre les régions suivantes :

Colombie-Britannique et Yukon
Prairies
Ontario et Territoires du Nord-Ouest
Québec
Atlantique

C'est dans la région de l'Atlantique que notre échantillon de garderies et de foyers de garde était le plus petit.

Compte tenu des contraintes de temps et d'argent, nous avons jugé qu'un échantillon global de 4% des garderies autorisées serait suffisant. Cela donnait un total de 128 garderies. En supposant un taux de réponse de 50%, nous avions quand même un échantillon assez important pour permettre une analyse détaillée des données.

À cause de la difficulté qu'il y a à tirer des conclusions basées sur de petits échantillons et de l'importance de maintenir un seuil de confiance élevé pour d'autres variables indépendantes, nous avons également établi une taille minimum d'échantillon régional.

Nous nous sommes servis d'un programme générateur de nombres au hasard pour sélectionner un échantillon de 4% des garderies de chaque région, avec un minimum de 20 garderies. Les nombres produits par ordinateur ont permis de choisir les garderies correspondantes sur une liste numérotée des garderies du Canada. Chaque établissement a reçu un nombre de questionnaires suffisant pour son personnel. Nous n'avons procédé à aucune

autre stratification de l'échantillon. Parce que nous avions établi à 20 la taille minimum de chaque échantillon régional, le nombre total de garderies sélectionnées s'est élevé à 140.[3]

1.3.3 Taille et répartition de l'échantillon

Les questionnaires ont été postés à un échantillon de garderies du Canada s'occupant à plein temps d'enfants dont la majorité avaient six ans et moins.

Le taux de réponse global, sans lettres ni appels téléphoniques de suivi, a atteint 61% : 85 garderies et 279 membres de leur personnel. Le taux de réponse a été supérieur à 50% pour toutes les régions, sauf l'Atlantique. Le tableau 4 présente la répartition régionale des garderies, ainsi que la taille de l'échantillon et les taux de réponse.

Tableau 4

Répartition de l'échantillon

Région	Nombre total de garderies	Nombre dans l'échantillon	Nombre de réponses	Nombre de réponses analysées	Pourcentage
C.-B./Yukon	345	20	11	11	55
Prairies	736	28	18	16	57
Ontario/T.N.-O.	1 324	51	39	33	64
Québec	562	22	11	9	41
Atlantique	233	19	7	7	37
TOTAL	3 200	140	86	76	54

Les questionnaires ont été postés directement aux garderies. À cause des contraintes de temps, il nous a été impossible de faire un suivi téléphonique.

Nous avons soigneusement examiné les listes obtenues des provinces afin de déterminer le genre des garderies qui n'ont pas répondu. En Colombie-Britannique, les non-répondants se répartissaient également entre garderies à but lucratif et sans but lucratif. Dans les Prairies, 28% des garderies à but lucratif et moins de 1% des garderies sans but lucratif n'ont pas répondu. Il n'a pas été possible de déterminer le genre des non-répondants en Ontario. Aucune des garderies à but lucratif du Québec (9% de l'échantillon régional) n'a répondu. Il était également difficile d'établir le genre des garderies de l'Atlantique. Dans les cas où nous avons pu le faire, nous avons déterminé que 26% des garderies à but lucratif et 5% des garderies sans but lucratif ont omis de renvoyer le questionnaire.

Le tableau 5 présente les localités où se trouvent les garderies comprises dans notre étude.

Tableau 5

Localités où se situent les garderies ayant répondu au questionnaire

Colombie-Britannique et Yukon

Kalso	Kelowna
Penticton	Kamloops
Burnaby	Surrey
Port Coquitlam	Victoria (3)
Maple Ridge	Dawson Creek

Prairies

Calgary (5)	Edmonton (3)
Mannville	Pincher Creek
Innisfail	Regina
Moose Jaw	Lloydminster
Winnipeg (3)	

Ontario et Territoires du Nord-Ouest

Brantford	Toronto (9)	Whitby
Maidstone	St-Thomas (2)	Hamilton
Sarnia	Dundas	Weston
Scarborough (4)	Windsor	Peterborough (2)
Sydenham	London	Timmins
Ottawa	Vanier	Oshawa
Waterloo	King City	Fergus
Thornhill	Cambridge (2)	

Québec

Montréal	Ormstown
Laval	Louisville
Sillery	Trois-Rivières
Chicoutimi	Sainte-Catherine

Atlantique

St-John's	Deer Lake
Moncton	Halifax
Truro	Charlottetown (2)

1.3.4 Biais de l'échantillon

La sélection au hasard de l'échantillon semble avoir permis de constituer une base de données vraiment représentative. Pour la plupart des indices dont on se sert pour décrire la garde de jour au Canada, la composition de l'échantillon reflète ce qu'on sait déjà de l'ensemble de la population, d'après la documentation récente que nous avons pu trouver.

Les statistiques globales tirées de l'enquête sont valides pour la plupart des utilisations. Nous avons cherché à éviter les généralisations basées sur des statistiques dont le seuil de confiance avait été abaissé en raison d'écarts importants ou de la taille réduite de l'échantillon. Ce problème était le plus courant dans la comparaison régionale d'une multitude de variables.

Malgré la taille assez importante de l'échantillon et la sélection au hasard effectuée, nous n'avons pu éviter des biais possibles dans deux cas : les taux de syndicalisation et le nombre total de garderies.

1.3.4.1 Proportion élevée de garderies syndiquées

Les garderies syndiquées semblent surreprésentées dans l'échantillon des questionnaires renvoyés, surtout en Ontario et dans les Prairies. En effet, 19% de l'ensemble des questionnaires provenaient de garderies syndiquées alors que celles-ci ne constituent que 8% de l'ensemble de la population. Cela s'explique peut-être par le fait que les travailleurs syndiqués s'intéressent davantage à la rémunération et aux conditions de travail, ou les connaissent mieux que leurs homologues non syndiqués, et ont de ce fait un taux de réponse supérieur. Quoi qu'il en soit, pour des raisons indépendantes de notre volonté, l'échantillon présente un biais en faveur des garderies syndiquées. L'effet de ce biais sur les statistiques globales est une légère surestimation de certains résultats, comme les salaires moyens (+3%) et les avantages sociaux.

1.3.4.2 Nombre total de garderies

Nous avons estimé à 3200 le nombre total de garderies autorisées prenant soin à plein temps d'enfants de six ans et moins. Bien que ce nombre découle d'un examen attentif des listes provinciales, il est possible qu'il soit légèrement surestimé à cause d'une difficulté que nous avons rencontrée dans la collecte des données. Dans le cas de l'Ontario, l'imprimé d'ordinateur que nous avons obtenu ne contenait pas les codes identifiant les genres de services offerts. Il a été relativement aisé de retrancher de la liste les jardins d'enfants, mais nous avons pu laisser échapper un certain nombre de programmes de garde après l'école et de maternelles. Le chiffre de 3200 est donc une limite supérieure du nombre de garderies autorisées existant actuellement au Canada.

> Plus nous passons de temps à écouter les parents et moins nous en avons à consacrer aux enfants. Nous considérons notre travail comme un service aux enfants. Nous en prenons soin du mieux que nous pouvons, mais, s'il y en a un qui se blesse, nous nous sentons presque coupables quand nous le disons aux parents. Nous avons presque l'impression que c'est notre faute, et certains parents ne manquent pas de nous le faire sentir.

1.4 Constatations de l'enquête

1.4.1 Profil général des garderies

Les garderies comprises dans notre étude étaient à 60% sans but lucratif, à 31% à but lucratif et à 8% municipales. La répartition régionale des garderies selon le genre figure au tableau 6.

On constate des écarts considérables entre les taux de réponse régionaux : 100% des répondants du Québec appartenaient à la catégorie sans but lucratif, tandis que 71% des répondants de l'Atlantique s'inscrivaient dans celle des garderies à but lucratif. Les garderies municipales n'existent qu'en Ontario et dans les Prairies. Ces écarts reflètent cependant une répartition semblable à celle du nombre total de places selon le genre de garderie, établie par le Centre national d'information sur la garde de jour (tableau 2).

Parmi les garderies incluses dans l'analyse, 80% ont un personnel non syndiqué, tandis que 20% ont des conventions collectives de travail. Le tableau 7 présente des données régionales sur le pourcentage des garderies dont le personnel est couvert par une convention collective. Toutes les garderies municipales participantes sont syndiquées et aucune des garderies à but lucratif ne l'est.

1.4.2 Profil général des employées

1.4.2.1 Titre de l'emploi

Le tableau 8 présente une répartition des employées de garderie selon le titre de l'emploi et la région. Plus de 60% des employées se donnent le titre d'éducatrices, 6% sont des aides et 20% des directrices (directrices adjointes, directrices de programme ou directrices d'agence). Les autres catégories d'emploi (propriétaires, suppléantes et autres) constituent moins de 10% de l'échantillon total. Cinq pour cent des personnes enquêtées ont un autre emploi rémunéré.

1.4.2.2 Caractères démographiques

La majorité des employées enquêtées (60%) appartiennent au groupe d'âge de 20 à 30 ans, 6% seulement s'inscrivant dans les groupes de moins de 20 ans ou de plus de 50 ans. Le tableau 9 présente la répartition régionale des employées selon l'âge. Seule la Colombie-Britannique s'écarte des moyennes nationales, la majorité des employées s'y inscrivant dans le groupe des 30 à 50 ans.

À peu d'exceptions près, le personnel de garderie est composé de femmes. Elles constituent 99% de l'échantillon. Deux hommes seulement étaient inclus dans l'enquête.

1.4.2.3 Motifs du choix de l'emploi

Le questionnaire demandait à tous les participants d'exprimer dans leurs propres mots les raisons pour lesquelles ils avaient choisi de travailler dans le secteur de la garde de jour. Les motifs donnés étaient variés, mais deux thèmes revenaient fréquemment.

La majorité des répondantes ont dit qu'elles avaient commencé à travailler dans ce domaine parce qu'elles aimaient s'occuper de jeunes enfants et désiraient contribuer à leur développement. Beaucoup continuent à faire ce travail pour les mêmes raisons :

> J'aime m'occuper d'enfants. J'ai commencé à travailler dans ce domaine parce que j'avais l'impression d'avoir les qualités voulues pour prendre soin d'enfants : patience, tendresse et désir de contribuer à leur épanouissement.
>
> ... parce que je voulais travailler dans ce domaine que je considère de la plus haute importance.
>
> ... la conviction que l'épanouissement d'un être est la seule chose qu'il vaut la peine de promouvoir.
>
> J'ai commencé à travailler en puériculture à cause des récompenses inhérentes, du sentiment de satisfaction que cela me donne.
>
> J'adore les enfants. Je crois qu'ils sont notre plus grande richesse pour l'avenir.
>
> ... parce que j'aime les enfants et que je m'intéresse à eux, parce que je savais que chaque jour serait différent et apporterait de nouveaux défis.

Une minorité de répondantes ont dit qu'en dépit du fait qu'elles aiment s'occuper d'enfants, la garde de jour n'était pas leur premier choix. Cinq enquêtées ont dit qu'elles auraient préféré enseigner, mais que des difficultés financières ou la contraction du marché de l'enseignement les en avaient empêchées. Un diplôme en puériculture était leur second choix.

> J'aimais beaucoup m'occuper d'enfants, mais, à cause de la situation, je ne pouvais pas me permettre d'aller à l'université.
>
> Désir de prendre soin d'enfants de moins de 5 ans. L'université coûtait trop cher, j'ai donc choisi la puériculture.
>
> Je voulais initialement être enseignante. Malheureusement, on n'avait pas tellement besoin d'enseignants à ce moment.

Huit répondantes ont déclaré avoir des titres d'enseignantes, mais n'avoir pas réussi à trouver un emploi dans une école.

> C'est un travail qui est lié aux études que j'ai faites. Le marché de l'enseignement est saturé et beaucoup d'entre nous doivent se trouver autre chose.
>
> ... parce que je n'ai pas réussi à trouver un emploi d'enseignante à plein temps (au primaire) et que je ne voulais pas réduire mon train de vie.
>
> J'aime beaucoup travailler avec des enfants de cet âge. Je suis enseignante au primaire dans une région où il manque d'emplois. J'aime beaucoup enseigner et créer un milieu propice à un apprentissage créateur.

Seules trois répondantes ont dit qu'elles avaient commencé à travailler dans une garderie sans savoir grand-chose du domaine ou parce que c'était le seul emploi qui s'offrait.

> J'ai commencé sans vraiment connaître la nature du travail.
>
> J'étais naïve. Je croyais que les enfants sont merveilleux. Je sais maintenant qu'il n'en est rien. Il faut plus que de l'intérêt, plus que l'amour des enfants pour faire ce travail.

1.4.2.4 Durée de l'emploi

Bien que la majorité des employées aient commencé à travailler parce qu'elles aimaient s'occuper d'enfants, près de la moitié seulement pensent continuer à faire le même travail pendant 10 ans ou plus. Parmi celles qui comptent rester dans le secteur (45%) pendant 10 ans ou plus, la majorité sont très attachées à leur travail : la garde de jour est une carrière à laquelle elles consacreront probablement toute leur vie active.

> Je ne me vois vraiment pas travailler dans un autre domaine.
>
> J'ai l'intention de continuer à travailler dans ce domaine jusqu'à ma retraite. J'ai l'impression que je ne pourrais pas vivre une journée sans enfants autour de moi.
>
> Je suis décidée à rester dans ce domaine parce que je crois à l'importance du développement des petits. Si plus de gens comprenaient vraiment notre travail, ils se rendraient compte de l'importance de notre rôle et nous paieraient en conséquence.

Je compte rester dans ce domaine tant que je tirerai de la satisfaction de mon travail avec les enfants.

Si mon travail continue à me donner de la satisfaction personnelle, je resterai tant que je pourrai travailler.

Vingt et un pour cent des enquêtées ne savaient pas combien de temps elles continueraient à travailler dans ce domaine et 9,5% ont dit qu'elles avaient l'intention d'arrêter dès qu'elles auraient elles-mêmes des enfants ou dès qu'elles se marieraient.

Je continuerai jusqu'à ce que j'aie moi-même des enfants. Je resterai alors à la maison pour en prendre soin.

Je compte continuer à travailler dans ce domaine jusqu'à ce que j'aie des enfants. Je resterai alors chez moi. Puis quand mes enfants iront à l'école, je ne reviendrai pas dans une garderie; je voudrais poursuivre mes études pour entrer dans un autre domaine.

Les 24% restants n'avaient pas l'intention de continuer à travailler dans une garderie pendant plus de quelques années. Certaines ont dit vouloir continuer à s'occuper d'enfants, mais dans un milieu plus structuré, comme celui du système scolaire. Certaines autres comptent se spécialiser pour s'occuper d'enfants ayant des besoins particuliers. Mais beaucoup se sont dites insatisfaites du domaine de la garde de jour : salaire trop bas et manque de prestige avaient transformé leur enthousiasme initial en frustration :

La garde du jour est une véritable impasse, sans aucune chance d'avancement réel. Le salaire est presque toujours bas. Le bon travail attire rarement des éloges, bien plus, il n'est souvent même pas reconnu. Bien que j'aie pu rencontrer beaucoup de braves gens et que j'aie beaucoup appris, je n'hésiterais pas à partir si je pouvais trouver un autre travail intéressant et bien payé.

J'ai l'intention de continuer, mais seulement jusqu'à ce que je puisse trouver un emploi de bureau. Le salaire est trop bas, les groupes sont trop grands et je dois y consacrer beaucoup trop de mon propre temps dans la soirée.

Tant que le nombre d'enfants par éducatrice restera aussi élevé, nous pourrons toujours essayer de donner des soins de qualité, mais nous n'y arriverons que rarement.

Je continuerai probablement s'il y a des chances que les salaires augmentent, qu'on reconnaisse l'importance de la puériculture et qu'on se rende compte que les éducatrices sont des personnes pleines de tendresse, qui ont fait des études spéciales et qui travaillent dur.

S'il n'y a pas d'améliorations sur les plans du salaire et de la reconnaissance de nos efforts, il est possible que je quitte ce domaine plus tôt que je ne l'avais initialement prévu.

1.4.2.5 Études

Le tableau 10 présente le niveau d'instruction des éducatrices et éducateurs qui ont participé à l'enquête, à l'échelle nationale et régionale. Près de la moitié ont fait une ou deux années d'études en puériculture. Treize pour cent seulement n'ont qu'un diplôme secondaire et 36% ont plus de deux années de puériculture ou ont fait des études universitaires du 1er cycle ou de niveau supérieur. Onze pour cent ont un diplôme universitaire du 1er cycle.

Les écarts régionaux sur le plan des études sont assez remarquables, surtout au Québec où plus de 80% des répondantes avaient fait plus de deux années de puériculture. Les niveaux d'instruction semblent nettement inférieurs à la moyenne dans les Prairies où moins de la moitié des enquêtées avaient fait deux années de puériculture.

Cinquante-deux pour cent des éducatrices et éducateurs travaillent depuis 1 à 5 ans et 25% depuis 5 à 10 ans.

L'âge moyen relativement peu élevé et la carrière courte des répondantes expliquent les niveaux d'instruction relativement élevés. Dans la plupart des régions du Canada, les cours de puériculture n'existent pas, en effet, depuis plus de dix ans.

1.4.2.6 Encouragements à la formation

Bien peu des répondantes et répondants croyaient avoir intérêt à acquérir une formation plus poussée. Onze ont dit qu'il existe des encouragements directs (habituellement, le remboursement de 50% des frais des cours terminés ou le paiement intégral des frais par l'employeur). Un tiers reçoivent périodiquement de la formation en cours d'emploi et bénéficient de certaines allocations d'éducation. Certaines employées ont un contrat prévoyant deux jours payés par an pour le perfectionnement professionnel.

Mais la plupart des employées croient qu'il n'y a pas d'encouragements tangibles. La principale raison qui motive une formation plus poussée est de tirer plus de satisfaction personnelle du travail et d'atteindre des objectifs personnels. Dix répondantes ont dit aspirer à devenir surveillantes, ce qui les pousse à acquérir davantage de formation. Pour une dizaine d'autres, une formation plus poussée pourrait entraîner une augmentation de salaire.

Six répondantes envisagent la formation comme un moyen de quitter le domaine de la garde de jour pour accéder à une carrière plus rémunératrice. Beaucoup disent vouloir obtenir davantage de formation pour se tenir au courant des développements dans leur domaine professionnel, car

elles éprouvent une grande satisfaction personnelle quand elles peuvent offrir le maximum possible aux enfants.

Pour 48 autres employées, une formation plus poussée ne présente aucun intérêt.

> Notre barème salarial actuel ne tient pas compte de la formation ou des études. Il n'y a donc pas d'encouragements financiers, seulement de la satisfaction personnelle. Malheureusement, la satisfaction personnelle n'aide pas à régler les factures.
>
> Il n'existe pas d'autre encouragement à la formation et au perfectionnement professionnel que le désir inné de devenir une meilleure éducatrice. En obtenant davantage de formation, on connaît mieux les enfants, ce qui constitue une récompense suffisante pour certaines, mais celles qui espèrent des avantages concrets auraient intérêt à chercher ailleurs.
>
> Les employeurs ne peuvent pas offrir plus d'argent aux membres du personnel qui font davantage d'études.

1.4.2.7 Expérience

Le tableau 11 présente la durée d'emploi des répondantes et répondants dans le domaine de la garde de jour. Dix pour cent seulement ont moins d'un an d'expérience, tandis que 58% en ont plus de trois ans. Une employée sur quatre travaille depuis 5 à 10 ans et une sur huit depuis plus de 10 ans.

1.4.2.8 Rotation du personnel

Bien que la majorité des employées aient un certain nombre d'années d'expérience dans le domaine, les données révèlent une tendance à passer d'une garderie à une autre tous les quatre ou cinq ans. Le tableau 12 présente une comparaison de l'ancienneté dans l'emploi actuel et de l'expérience dans le domaine. Soixante et un pour cent des employées ont moins d'un an d'ancienneté, mais plus d'un an d'expérience.

1.4.3 Conditions de travail

1.4.3.1 Heures de travail

Le tableau 13 présente le nombre d'heures travaillées par semaine. Trois employées sur cinq parmi les répondantes ont une semaine de travail de 35 à 40 heures payées. Une sur cinq travaille 30 à 35 heures. Le tableau 14 permet de constater qu'une partie de ces heures n'est pas consacrée aux enfants : 64% passent tout leur temps avec les enfants, 21% les trois quarts de leur temps et 14% la moitié de leur temps ou moins.

Le tableau 15 présente le nombre d'heure hebdomadaires travaillées mais non payées : un tiers des répondantes disent travailler plusieurs heures par semaine sans rémunération. Seules 3% déclarent recevoir une compensation d'une forme ou d'une autre pour leurs heures supplémentaires. Une employée sur quatre est payée pour le temps de préparation et de planification, et moins d'une sur deux l'est quand elle assiste à une réunion du personnel.

1.4.3.2 Revenu

Le tableau 16 présente les salaires des employées de garderie dans chaque région : la moyenne est de 7,29 $ l'heure, avec un maximum de 18,05 $ et un minimum de 3 $ (soit, respectivement, l'équivalent d'un salaire annuel de 14 212 $, 35 197 $ et 5 850 $).

C'est seulement dans la région de l'Atlantique qu'on constate un écart significatif par rapport à la moyenne nationale : le salaire moyen de 5,05 $ l'heure n'y représente que 69% de la moyenne nationale, ce qui est probablement attribuable au nombre élevé de garderies à but lucratif et à la faiblesse générale des salaires payés dans cette région. Dans toutes les autres, la constance du salaire moyen est remarquable.

Les salaires dépendent de plusieurs facteurs, les principaux étant la source de financement de la garderie, l'existence d'un syndicat et la classification professionnelle des employées. Les tableaux 17, 18 et 19 montrent les variations des salaires en fonction de chacun de ces trois facteurs.

Comme on peut le constater sur le tableau 17, les salaires moyens sont directement fonction du niveau de responsabilité : 5,09 $ l'heure pour les aides, 7,13 $ pour les éducatrices et 8,95 $ pour les directrices de programme (9 925 $, 13 903 $ et 17 452 $ par an). Dans tous les cas, ces chiffres semblent bas par rapport au niveau d'instruction des employées. Dans le cas des aides, par exemple, dont le niveau d'instruction est égal ou supérieur à la moyenne nationale (diplôme secondaire), le salaire moyen n'atteint que 45% de la moyenne des salaires industriels.

Le personnel des garderies à but lucratif reçoit les salaires les moins élevés et celui des garderies municipales, les plus élevés (tableau 18). Le salaire horaire moyen est de 5,47 $ dans les garderies à but lucratif, de 7,46 $ dans les garderies sans but lucratif et de 10,58 $ dans les garderies municipales (10 666 $, 14 547 $ et 20 631 $ par an, respectivement).

En termes relatifs, les employées des garderies à but lucratif reçoivent 73% du salaire de leurs collègues des garderies sans but lucratif et seulement 51% du salaire du personnel des garderies municipales.

L'existence d'un syndicat a également une influence considérable sur les salaires moyens, indépendamment des autres variables. Le salaire moyen dans les garderies syndiquées est de 9,90 $ l'heure en comparaison de 6,63 $ dans les garderies non syndiquées. Les employées non syndiquées reçoivent par conséquent 67% du salaire payé à leurs collègues membres d'un syndicat.

L'importance de la localité où se trouve la garderie semble également avoir une influence sur les salaires (bien qu'elle soit moindre que celle des autres facteurs analysés). À peu d'exceptions près, les garderies des grandes villes (plus de 100 000 habitants) payent leur personnel plus cher que celles des villes de moins de 100 000 habitants; 7,90 $ l'heure à comparer à 6,26 $ (15 405 $ et 12 207 $ par an, respectivement).

Le tableau 19 présente une comparaison des niveaux d'instruction et des revenus. Les salaires semblent présenter une corrélation directe avec les niveaux de scolarité, allant de 5,77 $ l'heure pour une diplômée du secondaire à 7,49 $ pour les employées ayant fait deux années de puériculture et à 8,35 $ pour celles qui détiennent une maîtrise en puériculture (ou dans un domaine connexe).

Le tableau 20 présente les salaires des employées de garderie en proportion du revenu annuel total de leur ménage. Les résultats n'accusent pas d'écarts considérables d'une région à l'autre, la moyenne nationale semblant valide dans la plupart des cas. De façon approximative, un tiers des employées gagnent 25% du revenu familial ou moins, un autre tiers, près de la moitié, et le tiers restant, la totalité du revenu du ménage. Il est intéressant de noter qu'en dépit du fait que seulement 24% des répondantes se disent seules à gagner leur vie, 31,4% constituent le seul soutien du ménage, probablement parce que leur conjoint est en chômage.

1.4.3.3 Avantages sociaux

Sauf dans les garderies municipales, la majorité des employées de garderie bénéficient de peu d'avantages sociaux. Une assurance-maladie est offerte à 31% du personnel des garderies à but lucratif (mais l'employeur ne paie la totalité des primes que dans 5% des cas). Il en est de même dans les garderies sans but lucratif qui offrent une assurance-maladie à 42% de leur personnel. Ce chiffre est de 95% dans les garderies municipales où, dans la majorité des cas, les primes sont intégralement acquittées par l'employeur.

Tandis que 93% des employées des garderies sans but lucratif ont droit à au moins une journée payée de congé de maladie par mois, moins d'un tiers du personnel des garderies à but lucratif bénéficie du même avantage.

La moitié des employées des garderies à but lucratif ont droit à des jours fériés payés. Pour 38%, le nombre de ces jours est de 4 à 9 par an. Dans les garderies sans but lucratif, des jours fériés payés sont accordés à près de 56% des employées, qui se répartissent à peu près également entre les catégories de 4 à 9 jours et de 10 jours ou plus par an. (La législation provinciale du travail prévoit en général un nombre minimum de jours fériés payés.)

Les trois quarts des employées des garderies à but lucratif bénéficient de congés annuels payés, dont la durée, pour la majorité, est de deux semaines par an. Les garderies sans but lucratif offrent à 84% de leur personnel des congés annuels dont la durée est, dans la majorité des cas, de deux à quatre semaines par an.

Rares sont les employées des garderies à but lucratif et sans but lucratif qui bénéficient de journées de congé pour motifs personnels ou de régimes de retraite. Moins du quart des employées ont droit à un congé de maternité payé.

Un tiers du personnel des garderies sans but lucratif a une assurance-accident du travail et une assurance-vie, mais seulement un cinquième des employées des garderies à but lucratif profitent du même avantage.

Les garderies municipales offrent toute une gamme d'avantages sociaux à leurs employées : plus de 80% ont des régimes de retraite, une assurance-vie et une assurance-accident du travail. Environ le même nombre bénéficie de deux à quatre semaines de congé annuel, de plus d'une journée payée de congé de maladie par mois et d'une certaine assurance pour les soins médicaux et dentaires.

Les avantages sociaux sont étroitement liés au revenu et servent souvent de compléments de salaire. Les employées ayant les salaires les plus élevés bénéficient en général du plus grand nombre d'avantages sociaux. Le personnel des garderies municipales est plus susceptible d'avoir des avantages que celui des garderies à but lucratif ou sans but lucratif. Enfin, ce sont les employées les moins payées - celles des garderies à but lucratif - qui ont le moins d'avantages sociaux.

Le tableau 21 montre les pourcentages d'employées bénéficiant de ce qu'on pourrait appeler les avantages liés aux conditions de travail. D'après les résultats de l'enquête, la majorité des employées de garderie ne reçoivent pas tous les avantages prescrits par la loi, par exemple, des pauses payées, une pause-repas non payée, une rémunération tenant lieu de congé annuel, ou le salaire minimum.

Il est possible que la nature et l'organisation du travail dans une garderie ne permettent pas d'accorder certains de ces avantages. Ainsi, des pauses payées pourraient porter les rapports enfants/éducatrices au-delà des maximums prescrits. Un milieu de travail très agité, en vase clos, pourrait également empêcher l'octroi de pauses. Trente et un pour cent seulement des employées ont droit à des pauses payées et moins de la moitié (47%) bénéficient de repas gratuits. Cinquante-deux pour cent ont accès à une salle de repos pour le personnel.

Moins de la moitié des employées ont une description de poste écrite et un quart seulement, une politique de personnel ou un contrat de travail écrits. Un tiers (dont 50% travaillent dans des garderies syndiquées) ont accès à une procédure officielle de règlement des griefs.

Treize pour cent seulement des employées reçoivent une augmentation annuelle de vie chère; 30% ont une augmentation périodique fondée sur le rendement. Ces dernières sont les plus courantes dans les garderies non syndiquées, tant à but lucratif que sans but lucratif.

Une employée sur cinq peut bénéficier de tarifs réduits pour la garde de ses propres enfants.

1.4.4 Comparaison des revenus

Le salaire hebdomadaire d'une employée de garderie est en moyenne de 273 $, les moyennes régionales allant d'un minimum de 189 $ dans l'Atlantique à un maximum de 294 $ au Québec (14 196 $, 9 828 $ et 15 228 $ par an, respectivement). À comparer aux autres travailleurs, les employées de garderie gagnent très mal leur vie. Le tableau 22 présente les gains hebdomadaires moyens de l'ensemble des industries. Bien que les salaires industriels soient généralement plus élevés que ceux du secteur des services, les écarts qu'ils présentent avec ceux du personnel de garderie sont extrêmes. En Colombie-Britannique, par exemple, où les gains hebdomadaires moyens dans l'industrie sont de 433,50 $, les employées de garderie ne reçoivent que 7,40 $ l'heure, ou 277 $ par semaine.

En même temps, les employées de garderie ont un niveau d'instruction supérieur à celui de la moyenne des travailleurs. Le tableau 23 montre que 64% des membres de la population active ont un diplôme secondaire ou moins et 13%, un certificat ou un diplôme post-secondaire. Bien que toutes les employées de garderie de la Colombie-Britannique aient au moins une année d'études post-secondaires et que 60% en aient au moins deux, elles ne gagnent que 63% de la moyenne des salaires industriels.

Les variations régionales ne sont pas très importantes. En Ontario, où la moyenne des gains hebdomadaires industriels se situe à 404,07 $, les employées de garderie ne reçoivent que 267 $ par semaine, soit 66% du salaire des autres travailleurs. Les employées des garderies québécoises sont un peu plus avantagées, mais leur salaire moyen ne s'élève qu'à 74% de la moyenne industrielle.

Les salaires dans le domaine de la garde de jour sont également bas lorsqu'on les compare à ceux des emplois semblables du secteur des services. Le tableau 24 présente les salaires des enseignants du primaire, groupe qui se caractérise par des responsabilités et des niveaux d'instruction semblables. En Colombie-Britannique, les enseignants du primaire reçoivent 19 970 $ à 29 134 $, tandis que les employées de garderie gagnent en moyenne 14 430 $, ou 72% du salaire d'un enseignant sans expérience et moins de la moitié de celui d'un enseignant expérimenté. En Ontario, les salaires des enseignants du primaire vont de 16 930 $ à 29 661 $, au Québec, de 19 414 $ à 29 146 $. Dans les deux provinces, les employées de garderie expérimentées ne gagnent que la moitié du salaire d'un enseignant expérimenté.

Soixante-dix pour cent des employées de garderie ont plus de trois ans d'expérience et 50%, plus de cinq ans.

Une comparaison avec d'autres professions (tableau 25) montre également combien les salaires dans le domaine de la garde de jour sont bas. Les manoeuvres sans formation ni expérience gagnent 19 548 $ en Colombie-Britannique, soit 35% de plus que la moyenne du personnel de garderie (14 430 $). Les employés qui prennent soin des animaux dans les fermes gouvernementales gagnent également 35% de plus.

La situation des employées de garderie paraît un peu plus rose quand on compare leurs gains au salaire minimum ou aux seuils de pauvreté. Le tableau 26 présente les salaires minimums des différentes provinces. En Colombie-Britannique, les employées de garderie gagnent en moyenne le double du salaire minimum de 3,65 $ l'heure, mais certaines d'entre elles ne reçoivent que 4 $ l'heure, soit 10% seulement de plus que le salaire minimum.

En Ontario où le salaire minimum est fixé à 3,50 $ l'heure, les employées de garderie gagnent en moyenne un peu plus du double de ce chiffre, mais, à 4 $ l'heure, celles qui se trouvent au bas de l'échelle salariale ne font que 13% de plus.

La situation est meilleure au Québec où les employées les moins payées reçoivent 6,25 $ l'heure, soit nettement plus que le salaire minimum de 4 $.

Le tableau 27 présente les seuils de pauvreté définis par Statistique Canada.[4] D'après les chiffres, un travailleur célibataire d'une ville de l'importance de Vancouver, Toronto ou Montréal doit gagner plus de 9 900 $ pour être au-dessus du seuil de la pauvreté. Pour une famille de trois personnes, ce chiffre est de 17 473 $. Les 30% des employées de garderie dont le revenu constitue la totalité des gains du ménage vivent, selon toutes probabilités, en-deçà du seuil de la pauvreté.

> Ma plus grande déception date du temps où je travaillais pour Mini-School. La rotation du personnel était alors très forte, et on m'avait dit de ne pas m'attacher aux enfants, parce que c'était alors d'autant plus difficile pour eux lorsqu'on s'en va.
>
> Mais, si les parents travaillent, les enfants ont besoin de tendresse. Si on ne leur en donne pas, pour éviter de s'attacher à eux, les petits en souffrent inévitablement.

Tableau 6

Répartition régionale des garderies de l'échantillon

Genre de garderie	C.-B.	Prairies	Ontario	Québec	Atlantique	Total
À but lucratif	30,0% 3	40,0% 6	27,3% 9	0,0% 0	71,4% 5	31,5% 23
Sans but lucratif	70,0% 7	53,3% 8	57,6% 19	100% 8	28,6% 2	60,3% 44
Municipales	0,0% 0	6,7% 1	15,2% 5	0,0% 0	0,0% 0	8,2% 6

Tableau 7

Taux de syndicalisation par région, échantillon et ensemble de la population

Garderies dont le personnel a une convention collective	C.-B.	Prairies	Ontario	Québec	Atlantique	Total
Échantillon	20,0% 2	13,3% 2	24,2% 8	25,0% 2	0,0% 0	19,2% 14
Ensemble de la population	21,0% 73	4,0% 27	4,0% 58	18,0% 101	1,0% 2	8,0% 261

Remarque : Le nombre de garderies du Canada dont le personnel a une convention collective est tiré du tableau 3.

Tableau 8

Titre d'emploi du personnel de garderie, selon la région

Titre de l'emploi	Région					
	C.-B.	Prairies	Ontario	Québec	Atlantique	Total
Aide	3,7% 1	19,6% 10	2,4% 3	3,2% 1	0,0% 0	6,2% 15
Éducatrice adjointe	3,7% 1	2,0% 1	8,1% 10	0,0% 0	25,0% 2	5,8% 14
Éducatrice	37,0% 10	33,3% 17	46,8% 58	67,7% 21	25,0% 2	44,8% 108
Chef éducatrice	29,6% 8	3,9% 2	13,7% 17	3,2% 1	0,0% 0	11,6% 28
Directrice adjointe	7,4% 2	5,9% 3	6,5% 8	0,0% 0	0,0% 0	5,4% 13
Directrice de programme	3,7% 1	9,8% 5	9,7% 12	6,5% 2	12,5% 1	8,7% 21
Directrice d'agence	11,1% 3	7,8% 4	4,0% 5	6,5% 2	0,0% 0	5,8% 14
Propriétaire	0,0% 0	3,9% 2	2,4% 3	0,0% 0	37,5% 3	3,3% 8
Suppléante	0,0% 0	0,0% 0	1,6% 2	0,0% 0	0,0% 0	0,8% 2
Autre	3,7% 1	13,7% 7	4,8% 6	12,9% 4	0,0% 0	7,5% 18
TOTAL	27	51	124	31	8	241

Tableau 9

Répartition nationale et régionale
des employées de garderie selon l'âge

	Région					
Âge	C.-B.	Prairies	Ontario	Québec	Atlantique	Total
Moins de 20 ans	8,0% 2	4,0% 2	3,3% 4	0,0% 0	0,0% 0	3,0% 8
20 à 30 ans	36,0% 9	68,0% 34	60,2% 74	73,3% 22	50,0% 4	60,5% 143
30 à 50 ans	52,0% 13	26,0% 13	34,1% 42	23,3% 7	50,0% 4	33,5% 79
Plus de 50 ans	4,0% 1	2,0% 1	2,4% 3	3,3% 1	0,0% 0	3,0% 6
Moyenne	30-50 25	20-30 50	20-30 123	20-30 30	S/O 8	20-30 236

Tableau 10

Niveaux d'instructions

Niveau d'instruction	Région C.-B.	Prairies	Ontario	Québec	Atlantique	Total
Moins d'un diplôme secondaire	0,0% 0	2,0% 1	0,8% 1	0,0% 0	0,0% 0	0,8% 2
Diplôme secondaire	0,0% 0	29,4% 15	9,0% 11	6,5% 2	25,0% 2	12,7% 30
Une année de puériculture	32,0% 8	23,5% 12	4,1% 5	9,7% 3	25,0% 2	12,7% 30
Deux années de puériculture	20,0% 5	21,6% 11	56,6% 69	3,2% 1	12,5% 1	36,7% 87
Plus de deux années de puériculture	36,0% 9	0,0% 0	5,7% 7	48,4% 15	0,0% 0	13,1% 31
Études universitaires	4,0% 1	7,8% 4	9,8% 12	12,9% 4	25,0% 2	9,7% 23
B.A., B.Sc., B.S.W.	4,0% 1	13,7% 7	11,5% 14	16,1% 5	0,0% 0	11,4% 27
Études supérieures	0,0% 0	0,0% 0	0,0% 0	0,0% 0	12,5% 1	0,4% 1
Maîtrise (puériculture ou domaine connexe)	4,0% 1	0,0% 0	0,8% 1	3,2% 1	0,0% 0	1,3% 3
Autre	0,0% 0	2,0% 1	1,6% 2	0,0% 0	0,0% 0	1,3% 3
TOTAL	25	51	122	31	8	237

Tableau 11

Expérience professionnelle

Années d'expérience	C.-B.	Prairies	Ontario	Québec	Atlantique	Total
Moins d'un an	11,1% 3	5,9% 3	14,3% 17	0,0% 0	12,5% 1	10,2% 24
1 à 3 ans	22,2% 6	47,1% 24	26,1% 31	36,7% 11	25,0% 2	31,5% 74
3 à 5 ans	18,5% 5	19,6% 10	16,8% 20	40,0% 12	25,0% 2	20,9% 49
5 à 10 ans	29,6% 8	21,6% 11	24,4% 29	23,3% 7	37,5% 3	24,7% 58
Plus de 10 ans	18,5% 5	5,9% 3	18,5% 22	0,0% 0	0,0% 0	12,8% 30
TOTAL	27	51	119	30	8	235

Tableau 12

Rotation du personnel des garderies

Années d'expérience

Ancienneté dans le poste actuel	Moins d'un an	1 à 3 ans	3 à 5 ans	5 à 10 ans	Plus de 10 ans	Ensemble l'échantillon
Moins d'un an	39,0% 23	37,3% 22	6,8% 4	13,6% 8	3,4% 2	59
1 à 3 ans	1,2% 1	60,2% 50	20,5% 17	12,0% 10	6,0% 5	83
3 à 5 ans	0,0% 0	0,0% 0	53,7% 29	31,5% 17	13,0% 7	54
5 à 10 ans	0,0% 0	6,5% 2	0,0% 0	74,2% 23	16,1% 5	31
Plus de 10 ans	0,0% 0	0,0% 0	0,0% 0	0,0% 0	100,0% 11	11

Tableau 13

Nombre d'heures travaillées par semaine, selon la région

Heures par semaine	Région					
	C.-B.	Prairies	Ontario	Québec	Atlantique	Total
Moins de 10 heures	0,0% 0	2,0% 1	4,0% 5	0,0% 0	0,0% 0	2,5% 6
10 à 15 heures	7,7% 2	0,0% 0	0,8% 1	0,0% 0	0,0% 0	1,3% 3
15 à 20 heures	0,0% 0	3,9% 2	3,2% 4	0,0% 0	0,0% 0	2,5% 6
20 à 25 heures	7,7% 2	0,0% 0	2,4% 3	0,0% 0	25,0% 2	2,9% 7
25 à 30 heures	3,8% 1	3,9% 2	2,4% 3	0,0% 0	0,0% 0	2,5% 6
30 à 35 heures	38,5% 10	15,7% 8	15,3% 19	58,1% 18	0,0% 0	22,9% 55
35 à 40 heures	38,5% 10	66,7% 34	71,0% 88	41,9% 13	37,5% 3	61,7% 148
Autres heures	3,8% 1	7,8% 4	0,8% 1	0,0% 0	37,5% 3	3,8% 9
TOTAL	26	51	124	31	8	240

Tableau 14

Heures de travail consacrées aux enfants

Proportion du temps consacrée aux enfants	Région					
	C.-B.	Prairies	Ontario	Québec	Atlantique	Total
1/4 ou moins	7,7% 2	5,9% 3	6,5% 8	20,7% 6	0,0% 0	8,0% 19
Près de 1/2	3,8% 1	2,0% 1	6,5% 8	10,3% 3	0,0% 0	5,5% 13
Près de 3/4	30,8% 8	23,5% 12	20,3% 25	13,8% 4	12,5% 1	21,1% 50
Tout le temps	57,7% 15	64,7% 33	65,9% 81	51,7% 15	87,5% 7	63,7% 151
Autre	0,0% 0	3,9% 2	0,8% 1	3,4% 1	0,0% 0	1,7% 4
TOTAL	26	51	123	29	8	237

Tableau 15

Heures de travail non rémunérées par semaine

Heures non rémunérées	Pourcentage et nombre de répondants
Moins de deux heures	65,2% 148
2 à 5 heures	23,3% 53
5 à 10 heures	7,9% 18
Plus de 10 heures	3,5% 8
TOTAL	227

Tableau 16

Salaires horaires moyens, selon la région

	Région					
Région	C.-B.	Prairies	Ontario	Québec	Atlantique	Total
# dans l'échantillon	27	49	123	31	7	237
Salaire maximum	13,00$	18,05$	14,00$	11,25$	10,00$	18,05$
Salaire minimum	4,00$	4,25$	4,00$	6,25$	3,00$	3,00$
Salaire moyen	7,40$	7,61$	7,12$	7,86$	5,05$	7,29$

Tableau 17

Salaires horaires moyens, selon le titre de l'emploi

Titre de l'emploi	Salaire horaire moyen
Aide	5,09 $
Éducatrice adjointe	5,50 $
Éducatrice	7,13 $
Chef éducatrice	7,23 $
Directrice adjointe	5,75 $
Directrice de programme	8,75 $
Directrice d'agence	8,95 $
Propriétaire	9,79 $
Suppléante	6,03 $
Autre	7,09 $
Moyenne générale	7,29 $

Tableau 18

Salaires horaires moyens, selon le genre de garderie

Genre de garderie	Salaire horaire moyen
Syndiquée	9,90$
Non syndiquée	6,63$
À but lucratif	5,47$
Sans but lucratif	7,46$
Municipale	10,58$
Moyenne générale	7,29$

Tableau 19

Niveau d'instruction et revenu

Niveau d'instruction (taille de l'échantillon)	Salaire horaire moyen
Moins d'un diplôme secondaire (4)	5,61$
Diplôme secondaire (28)	5,77$
Une année de puériculture (30)	6,39$
Deux années de puériculture (88)	7,49$
Études universitaires (22)	7,73$
Plus de deux années de puériculture (31)	8,10$
B.A., B.Sc., B.S.W. (27)	8,24$
Études supérieures (1)	3,00$
Maîtrise (3)	8,35$
Autre (3)	7,01$
TOTAL	237

Tableau 20

Proportion du revenu annuel du ménage provenant du salaire

Proportion du revenu annuel du ménage	C.-B.	Prairies	Ontario	Québec	Atlantique	Total
1/4 ou moins	20,8% 5	22,0% 11	30,8% 36	24,1% 7	50,0% 4	28,6% 63
Près de 1/2	29,2% 7	32,0% 16	29,9% 35	41,4% 12	25,0$ 2	32,7$ 72
Près des 3/4	8,3% 2	10,0% 5	7,7% 9	0,0% 0	0,0% 0	7,3% 16
Tout le revenu	33,3% 8	30,0% 15	31,6% 37	24,1% 7	25,0% 2	31,4% 69
TOTAL	24	50	117	29	8	220

Tableau 20.1

Avantages sociaux selon le genre de garderie

Avantages		Garderies			
		A but lucratif (61)	Sans but lucratif (156)	Municipales (24)	Total (241)
Assurance-maladie	Aucune	68,85%	57,69%	4,17%	55,19%
	Partiellement payée	4,92%	45,90%	29,51%	20,33%
	Entièrement payée	26,23%	62,30%	8,20%	24,48%
Assurance-soins dentaires	Aucune	83,61%	69,87%	8,33%	67,22%
	Partiellement payée	4,92%	23,71%	50,08%	9,54%
	Entièrement payée	11,48%	6,42%	41,67%	23,24%
Congé de maladie payé	Aucun	70,49%	6,41%	16,67%	23,65%
	Moins de 1 jour/mois	24,59%	23,08%	4,17%	21,58%
	1 à 3 jours/mois	4,92%	70,51%	79,16%	54,77%
Jours fériés payés	Aucun	45,90%	43,59%	25,00%	42,32%
	3 ou moins/an	4,92%	3,20%	4,16%	3,73%
	4 à 9/an	37,70%	28,21%	41,67%	31,95%
	10 et plus/an	11,48%	25,00%	29,17%	21,99%
Congé annuel payé	Aucun	7,87%	2,56%	4,17%	9,13%
	1 semaine/an	1,64%	0,00%	4,17%	0,83%
	2 semaines/an	60,66%	33,97%	8,33%	38,17%
	2 à 4 semaines/an	9,84%	58,34%	79,17%	48,14%
	4 semaines et plus/an	0,00%	5,13%	4,17%	3,73%
Congés payés pour motifs personnels		0,00%	13,46%	16,67%	10,37%
Régime de retraite		6,56%	12,82%	97,50%	18,67%
Assurance-vie		21,31%	33,97%	83,33%	35,68%
Congé payé de maternité/ paternité		3,28%	23,08%	37,50%	19,50%
Assurance-accident du travail		21,31%	33,33%	79,17%	34,85%

Tableau 21

Pourcentage d'employées bénéficiant d'avantages liés aux conditions de travail, garderies syndiquées et non syndiquées

Conditions de travail	À but lucratif		Sans but lucratif		Municipale		Total
	Synd.	Non synd.	Synd.	Non synd.	Synd.	Non synd.	
Pauses payées	0	28,8% 17	29,2% 7	36,5% 46	12,5% 3	0	31,3% 73
Repas payé	0	52,5% 31	41,7% 10	38,9% 49	87,5% 21	0	47,6% 111
Salle de repos pour le personnel	0	37,3% 22	70,8% 17	50,8% 64	79,2% 19	0	52,4% 122
Description de poste écrite	0	37,3% 22	37,5% 9	40,5% 51	75,0% 18	0	42,9% 100
Politique de personnel écrite	0	10,2% 6	62,5% 15	13,5% 17	79,2% 19	0	24,5% 57
Procédure officielle de grief	0	13,6% 8	70,8% 17	29,4% 37	70,8% 17	0	33,9% 79
Contrat écrit	0	6,8% 4	29,2% 7	27,0% 34	25,0% 6	0	21,9% 51
Augmentation annuelle de vie chère	0	5,1% 3	25,0% 6	13,5% 17	20,8% 5	0	13,3% 31
Augmentation périodique fondée sur le rendement	0	39,0% 23	8,3% 2	34,9% 44	4,2% 1	0	30,0% 70

Tableau 21 (suite)

Pourcentage d'employées bénéficiant d'avantages liés aux conditions de travail, garderies syndiquées et non syndiquées

Conditions de travail	À but lucratif Synd.	À but lucratif Non synd.	Sans but lucratif Synd.	Sans but lucratif Non synd.	Municipale Synd.	Municipale Non synd.	Total
Frais de garde réduits pour les enfants des employées	0	15,3% 9	20,8% 5	15,1% 19	54,2% 13	0	19,7% 46
Formation périodique en cours d'emploi	0	13,6% 8	41,7% 10	38,9% 49	70,8% 17	0	36,1% 84
Allocation d'éducation (pour ateliers, cours, etc.)	0	27,1% 16	33,3% 8	29,4% 37	54,2% 13	0	31,8% 74
Temps de préparation payé	0	8,5% 5	54,2% 13	27,8% 35	83,3% 20	0	31,3% 73
Temps payé pour les réunions du personnel	0	35,6% 21	54,2% 13	38,9% 49	87,5% 21	0	44,6% 104
Rémunération des heures supplémentaires	0	3,4% 2	12,5% 3	1,6% 2	4,2% 1	0	3,4% 8
Ensemble de l'échantillon	0	59	24	126	24	0	233

Tableau 22

Gains hebdomadaires moyens, toutes les industries, juin 1983

Province	Gains hebdomadaires moyens ($)	Gains moyens des employées de garderie (37 1/2 heures/semaine) ($)	
Terre-Neuve	383,06		
Île-du-Prince-Édouard	317,67		
Nouvelle-Écosse	357,48	189,37	Atlantique
Nouveau-Brunswick	366,23		
Québec	396,97	294,75	Québec
Ontario	404,07	267,00	Ontario
Manitoba	379,15		
Saskatchewan	387,86	285,37	Prairies
Alberta	437,44		
Colombie-Britannique	433,50	277,50	C.-B.
Yukon	471,24		
Territoires du Nord-Ouest	557,15		

Source : Statistique Canada, Emploi, gains et durée du travail, n° de catalogue 72-002.

Tableau 23

Estimations du niveau d'instruction de la population active, août 1984

Niveau d'instruction	Population active	Pourcentage
0 à 8^{e} année	1 614 000	12,5
Études secondaires complètes	6 655 000	51,7
Études postsecondaires	1 304 000	10,2
Certificat ou diplôme postsecondaire	1 708 000	13,3
Diplôme universitaire	1 581 000	12,3
TOTAL	12 863 000	100,0

Source : Statistique Canada, La population active, n° de catalogue 71-001.

Tableau 24

Traitement des enseignants des écoles primaires, selon la province, 1983

Province	Traitement minimum	Traitement maximum	Gains annuels moyens des employées de garderie, selon la région
Colombie-Britannique (Vancouver)	19 970$	29 134$	14 430$ Colombie-Britannique
Alberta (Calgary)	20 210$	28 290$	
Saskatchewan (barème provincial)	18 340$	27 910$	14 839$ Prairies
Manitoba (Winnipeg)	19 127$	27 203$	
Ontario (Ottawa)	16 930$	29 661$	13 884$ Ontario
Québec (barème provincial)	19 414$	29 146$	15 327$ Québec
Nouveau-Brunswick	16 052$	24 008$	
Nouvelle-Écosse (barème provincial)	19 247$	27 247$	
Île-du-Prince-Édouard (barème provincial)	15 048$	21 659$	9 847$ Atlantique
Terre-Neuve (barème provincial)	19 777$	26 163$	

Source : Fédération canadienne des enseignants.

Remarque : Tous les traitements s'appliquent à la catégorie 3 ou l'équivalent (minimum de 3 années d'études postsecondaires).

Tableau 25

Comparaison de salaires annuels, 1983

Titre de l'emploi	Ontario	Colombie-Britannique
Gardien d'animaux/ travailleur agricole	21 216 - 22 412$	19 596$
Technologue médical	20 592 - 24 700$	19 020$
Manoeuvre	17 950 - 18 343$	19 548$
Employée de garderie	13 884$	14 430$

Source : Syndicat national de la fonction publique provinciale.

Tableau 26

Salaire minimum des travailleurs adultes expérimentés, août 1984

	Salaire horaire	Salaire minimum des employées de garderie, par région	
Gouvernement Fédéral	3,50$		
Colombie-Britannique	3,65$	4,00$	Colombie-Britannique
Alberta	3,80$		
Saskatchewan	4,25$	4,25$	Prairies
Manitoba	4,00$		
Ontario	3,50$	4,00$	Ontario
Québec	4,00$	6,25$	Québec
Nouvelle-Écosse	3,75$		
Nouveau-Brunswick	3,85$	3,00$	Atlantique
Île-du-Prince-Édouard	3,75$		
Terre-Neuve	3,75$		
Yukon	3,60$		
Territoires du Nord-Ouest	4,25$		

Source : Travail Canada.

Tableau 27

Seuils de pauvreté de Statistique Canada, estimations pour 1984

Nombre de personnes dans la famille	Population de la région du domicile			
	500 000 h. et plus	100 000 à 499 999 h.	30 000 à 99 999 h.	Moins de 30 000 h.
1	9 900$	9 403$	8 820$	8 154$
2	13 063	12 397	11 567	10 733
3	17 473	16 560	15 476	14 396
4	20 136	19 136	17 890	16 640
5	23 464	22 216	20 719	19 303
6	25 627	24 213	22 633	21 050
7 et plus	28 207	26 709	24 963	23 214

> Nous faisons plus que cajoler les enfants, les changer et leur faire faire pipi. Nous leur inculquons aussi des notions, des comportements sociaux. Beaucoup de gens ne s'en rendent pas compte.

2.0 LES FOYERS DE GARDE EN MILIEU FAMILIAL

La garde en milieu familial est le choix de beaucoup de parents, surtout ceux qui ont des enfants de moins de deux ans, qui ont besoin de subventions provinciales ou qui préfèrent un foyer de garde autorisé à une garderie. En fait, dans certaines provinces, il n'existe pas de garderies pour les enfants de moins de deux ans.

> ... bien des parents et des responsables des services de garde de jour continuent de voir dans cette formule (la garde en milieu familial) une solution acceptable, et parfois préférable à la garderie, pour le soin des tout-petits. (Le fait que) la garde en milieu familial (est) vue comme moins coûteuse que le placement en garderie explique aussi le recours accru à cette solution pour les très jeunes enfants.[5]

2.1 Méthode d'enquête

Les foyers de garde en milieu familial compris dans notre étude détiennent un permis officiel de la province ou sont inscrits auprès d'une agence détenant un tel permis, et prennent soin à plein temps d'enfants âgés de six ans et moins. Au Québec, en Nouvelle-Écosse, en Ontario et en Alberta, tous les foyers de garde autorisés sont affiliés à une agence.

Nous avons inclus dans notre échantillon 2% de tous les foyers de garde, sauf dans les cas de l'Ontario et de l'Atlantique. Dans cette dernière région, 2% de l'échantillon ne représentaient qu'un seul foyer de garde. Nous en avons donc ajouté trois de plus et avons réduit d'autant l'échantillon de l'Ontario.

Après avoir constitué un échantillon par sélection au hasard, nous avons téléphoné aux foyers choisis et avons procédé à des interviews en nous servant d'un questionnaire normalisé comprenant aussi bien des questions à choix multiples que des questions nécessitant une réponse complète. Les interviews se sont déroulées en anglais et en français. Nous avons ensuite codé les réponses et les avons mises en mémoire à l'aide d'un programme Lotus 1-2-3 de gestion de base de données.

Nous avons également procédé à un examen complet de la documentation qui existe sur le sujet et avons pris contact avec des personnes qui connaissent bien les services de garde en milieu familial et les principaux problèmes qui se posent dans ce domaine.

2.2 La population

2.2.1 Taille et composition

Le Centre national d'information sur la garde de jour recueille des données sur le nombre de places dans les services autorisés de garde en milieu familial. Comme dans le cas des garderies, ces chiffres ne permettent pas de déterminer le nombre de foyers offrant ces places.

Nous avons obtenu des provinces des listes à jour des foyers, quand de telles listes existaient. Les renseignements y étaient présentés de diverses façons. Nous donnons des détails à ce sujet à l'annexe A.

En 1983, il y avait au Canada 15 778 places dans des services de garde en milieu familial.[6] Parmi les enfants occupant ces places, plus de la moitié avaient moins de deux ans et près d'un tiers, entre deux et six ans.[7]

Le tableau 1 présente la répartition des places dans les foyers de garde en milieu familial du Canada. (Tous les tableaux relatifs à l'enquête sur les foyers de garde figurent à la fin du chapitre 2.)

Tableau 1

Répartition des places dans les foyers de garde en milieu familial

Province	Pourcentage des places
Colombie-Britannique	18
Alberta	20
Saskatchewan	9
Manitoba	8
Ontario	37
Québec	7,5
Nouvelle-Écosse	,4
Île-du-Prince-Édouard	,1
TOTAL	100,0

Source : Données fondées sur les statistiques recueillies par le Centre national d'information sur la garde de jour.

Remarque : Le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve ne délivrent pas de permis aux foyers de garde en milieu familial.

2.2.2. Réglementation provinciale

Chaque province prescrit des normes pour la délivrance des permis et fixe souvent un nombre maximum d'enfants par gardienne. Le Yukon, par exemple, considère qu'un foyer de garde est un service prenant soin d'au moins quatre et d'au plus six enfants de six ans ou moins. L'Ontario établit ce chiffre à cinq. Au Québec, une gardienne seule ne peut s'occuper que de quatre enfants, mais peut en accueillir neuf si elle est aidée par un autre adulte. Dans l'Île-du-Prince-Édouard, le nombre maximum est de sept. Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick prescrivent des nombres maximums d'enfants par gardienne, mais ne délivrent pas de permis aux foyers de garde. Dans tous les cas, les maximums fixés comprennent les propres enfants de la gardienne.

Il importe également de noter qu'aucune province n'impose aux gardiennes de détenir un titre de compétence quelconque.

2.3 Plan d'enquête

2.3.1 Le questionnaire

Le questionnaire dont nous nous sommes servis pour les interviews était semblable à celui qu'ont reçu les garderies. Nous y avons seulement ajouté des questions s'adressant à la population cible et en avons retranché les questions relatives aux avantages du lieu de travail, à la syndicalisation et au genre de garderie. Le questionnaire était une adaptation autorisée de celui de l'enquête californienne Child Care Worker Salary and Working Conditions Survey.

2.3.2 Méthodes d'échantillonnage

Nous avons choisi notre échantillon de foyers de garde en milieu familial par sélection au hasard dans les listes fournies par les provinces. Dans les cas où les provinces délivrent des permis à des agences, nous avons réuni les listes d'agences, en avons choisi un certain nombre au hasard, puis les avons contactées par téléphone pour leur demander de nous fournir des noms de gardiennes autorisées. Nous leur avons, à cette fin, fourni des numéros de code pour que le choix des noms soit également fait au hasard.

2.3.3 Taille et répartition de l'échantillon

Le nombre total de foyers de garde est, dans certains cas, fondé sur des estimations des nombres de places en milieu familial fournis par le Centre national d'information sur la garde de jour. Le tableau 2 présente l'échantillon de foyers de garde.

Tableau 2

Échantillon de foyers de garde en milieu familial

Région	Nombre de foyers de garde	Nombre de foyers compris dans l'échantillon	Nombre d'interviews effectuées
C.-B. et Yukon	652	13	7
Prairies	1 138	22	20
Ontario et T.N.-O.	1 178	20	20
Québec	302	6	5
Atlantique	26	4	4
TOTAL	3 296	65	56

Une seule gardienne a refusé de participer à l'enquête. Nous en avons éliminé une à cause de difficultés de codage de ses réponses et sept autres comprises dans notre échantillon avaient cessé de garder des enfants, ou avaient déménagé et ne pouvaient être retrouvées. Onze pour cent des foyers inclus dans l'échantillon ne s'occupaient plus de la garde d'enfants.

2.3.4 Biais de l'échantillon

Notre échantillon de foyers de garde autorisés semble être représentatif. Pour beaucoup de provinces, nous avons obtenu des listes de gardiennes dans lesquelles il a été facile de procéder à un échantillonnage au hasard. Dans le cas des provinces délivrant des permis à des agences, tant ces dernières que les foyers ont également été choisis au hasard. De plus, le degré élevé de coopération que nous avons obtenu aussi bien des

agences que des foyers nous permet de croire que l'échantillon choisi est à la fois fiable et représentatif des services autorisés de garde en milieu familial.

Nous avons été confrontés à trois problèmes au cours de la collecte des données :

1. À cause du nombre élevé d'agences autorisées à inscrire des foyers de garde en milieu familial, nous n'avons pas pu les joindre toutes pour déterminer le nombre total de gardiennes et de gardiens affiliés à leur service. Dans certains cas, la taille totale de la population est basée sur des estimations du nombre de places en milieu familial qui existent dans la province. Bien que les administrations provinciales compétentes mettent leurs listes à jour régulièrement en ajoutant les nouveaux foyers, il n'est pas sûr qu'elles retranchent aussi régulièrement les foyers qui cessent de garder des enfants.

2. On parle souvent de l'expérience dans le domaine de la garde en milieu familial comme d'un indicateur du professionnalisme des gardiennes. Mais cette expérience est assez difficile à définir parce qu'on ne sait pas exactement ce qu'on peut y inclure. À la question de savoir depuis combien de temps elles gardaient des enfants, de nombreuses gardiennes ont répondu en incluant leur expérience de «babysitter», c'est-à-dire de garde occasionnelle d'enfants, et leur expérience de mère. Cette question prêtant à des interprétations très subjectives, il nous a été impossible de définir une commune mesure. Nous n'avons donc ni codé ni analysé les réponses. Nous ne disposons par conséquent pas de données sur les taux de rotation dans les foyers de garde de notre échantillon.

3. Enfin, beaucoup de gardienne ont eu de la difficulté à fournir des estimations de leur revenu. Pour déterminer le revenu, nous avons donc dû recueillir des données sur les frais quotidiens acquittés par les parents, le nombre d'enfants gardés, le nombre d'heures travaillées par semaine et les dépenses mensuelles. Les dépenses comprenaient la nourriture pour les repas et les collations, l'assurance, les jouets et le matériel de jeu, le loyer, l'entretien, la publicité, etc.

   La détermination des dépenses a également été très difficile. Ainsi, les gardiennes achètent souvent la nourriture et les produits de nettoyage en faisant le marché pour leur propre famille. Certaines ont fourni les coûts quotidiens par enfant dont elles se servent pour remplir leur déclaration d'impôt sur le revenu. Bien que la détermination des dépenses ait souvent manqué de cohérence, nous avons la nette impression qu'elles étaient en général sous-estimées et que les gardiennes omettaient de nombreuses déductions parfaitement légitimes.

   Les données recueillies ont servi à calculer des revenus bruts et nets.

2.4 Constatations de l'enquête

2.4.1 Profil des gardiennes

2.4.1.1 Titre de l'emploi

Tandis que les employées de garderie se défendent énergiquement d'être de simples gardiennes d'enfants («babysitters»), beaucoup des personnes responsables de foyers de garde en milieu familial ne se voient pas autrement. Lorsqu'on leur a demandé de décrire leur travail, elles se sont donné des titres allant de «seconde mère» à «gardienne d'enfants à plein temps». Parmi les répondantes, les deux tiers se sont décrites comme responsables de services ou de foyers de garde en milieu familial. Certaines, par conséquent, ne considèrent pas leur travail tant comme un emploi comportant un salaire et des avantages sociaux, que comme un prolongement de ce qu'elles font ou faisaient en s'occupant de leurs propres enfants.

2.4.1.2 Caractères démographiques

Des femmes composaient 98% de notre échantillon, qui ne comprenait qu'un seul représentant du sexe masculin.

Le tableau 3 présente la répartition de l'échantillon selon l'âge. En moyenne, les gardiennes sont plus âgées que les employées de garderie, la majorité ayant entre 30 et 50 ans et une sur dix, plus de 50 ans.

2.4.1.3 Motifs du choix de l'emploi

Les gardiennes se classent dans deux grandes catégories : les jeunes mères dans la vingtaine avancée et la trentaine qui ont leurs propres enfants à la maison, et les femmes plus âgées, dans la quarantaine et la cinquantaine, qui s'occupent d'enfants de leur localité, mais qui n'ont pas elles-mêmes de jeunes enfants.

Les réponses à la question «Pourquoi avez-vous établi un foyer de garde en milieu familial?» reflètent l'âge des enquêtées. Les plus jeunes ont souvent mentionné leur désir de rester chez elles pour s'occuper de leurs propres petits et d'avoir d'autres enfants qui leur tiennent compagnie. Certaines femmes avaient travaillé à l'extérieur avant la naissance de leurs enfants, mais ne pouvaient se payer une garderie sur leur salaire.

Les femmes les plus âgées ont mentionné leur désir d'avoir une activité intéressante et de s'occuper utilement. Beaucoup n'ont ni formation ni études leur permettant d'avoir un emploi rémunérateur à l'extérieur, mais elles considèrent leur expérience de mères comme amplement suffisante pour tenir un foyer de garde.

La plupart des gardiennes, jeunes et âgées, ont également mentionné leur désir d'avoir un revenu supplémentaire, comme motif du choix de leur travail. L'une des répondantes, veuve de 55 ans, a dit qu'elle n'avait pas d'autre choix. Elle pensait qu'il lui aurait été trop difficile à son âge d'aller travailler à l'extérieur.

La seule gardienne qui n'avait pas elle-même d'enfant a dit qu'elle désirait acquérir l'expérience des soins aux enfants avant de fonder sa propre famille et avoir, en même temps, un revenu qui lui permette par la suite de rester chez elle pour s'occuper de ses enfants.

Le seul gardien compris dans notre échantillon avait choisi ce travail parce qu'il était chômeur depuis deux ans et avait deux enfants dont il devait s'occuper lui-même.

2.4.1.4 Durée de l'emploi

Malgré la diversité des raisons données pour établir un foyer de garde, de nombreuses gardiennes considèrent leur travail comme temporaire. Tandis que 10% offrent leurs services depuis plus de 10 ans, beaucoup des gardiennes les plus jeunes ne comptent faire ce travail que le temps que leurs enfants atteignent l'âge scolaire. Certaines, cependant, disent aimer leur travail et avoir l'intention de continuer à le faire «jusqu'à ce que mes forces ne me le permettent plus».

2.4.1.5 Études

Le tableau 4 présente le niveau d'instruction de notre échantillon. Près d'un tiers des gardiennes n'ont pas fini l'école secondaire, et 40% environ ont un diplôme secondaire. Un petit pourcentage a commencé des études post-secondaires mais, dans la plupart des cas, ce n'est pas en puériculture ni dans un domaine connexe. Seulement 7% des gardiennes ont une certaine formation en puériculture.

La réponse la plus fréquente à la question «Quels permis ou références détenez-vous?» était «Aucun» ou «Je suis moi-même mère». Pour beaucoup, cette dernière raison était une référence suffisante.

2.4.1.6 Encouragements à la formation

À la question de savoir quel intérêt auraient pour elles des études supplémentaires dans le domaine de la garde de jour, la majorité des répondantes ont dit «Aucun». Beaucoup pensent que l'expérience acquise en élevant des enfants suffit dans ce genre de travail. Pour certaines, l'intérêt personnel et le désir de soigner les enfants du mieux qu'elles peuvent sont les seuls encouragements. Quelques gardiennes, toutes affiliées à des agences, croient que les ateliers occasionnels organisés par leur agence peuvent leur assurer un revenu plus important ou leur permettre de s'occuper d'un plus grand nombre d'enfants.

2.4.1.7 Expérience

Toutes les gardiennes enquêtées ont une certaine expérience de la garde de jour, mais la durée de cette expérience varie considérablement. Le tableau 5 présente ces chiffres. Plus de la moitié des gardiennes ont moins de trois ans d'expérience, tandis que 5% en ont plus de 10 ans.

2.4.2 Conditions de travail

2.4.2.1 Heures de travail

Le tableau 6 présente les heures de travail hebdomadaires. Bien que les heures d'ouverture varient d'un foyer de garde à l'autre, 68% des gardiennes travaillent plus de 45 heures par semaine et 40%, plus de 50 heures. Douze pour cent seulement travaillent 35 à 40 heures. Une des enquêtées, qui est aidée par son mari pendant quelques heures par jour, s'occupe de 14 enfants, et a des heures d'ouverture allant de 6 h. 10 le matin à minuit, cinq jours par semaine.

Le tableau 7 montre que, pendant les heures d'ouverture, 70% des gardiennes consacrent tout leur temps aux enfants, et près de 20% leur donnent les trois quarts de leur temps. Pendant une grande partie du temps restant, les gardiennes vaquent à des occupations ménagères ou prennent un peu de repos pendant que les enfants font la sieste.

Le tableau 8 présente le nombre d'heures travaillées sans rémunération pendant une semaine moyenne. Quarante pour cent des gardiennes travaillent moins de deux heures sans être payées, mais les 60% restantes en font plus de deux. Une sur dix travaille plus de 10 heures par semaine sans rémunération.

Un tiers des gardiennes se font aider dans leur travail, surtout par leur mari et leurs enfants les plus âgés.

Peu de gardiennes bénéficient de congés payés. Certaines s'arrangent pour prendre des vacances en même temps que les parents qui font appel à leurs services, mais ne reçoivent aucune rémunération lorsque les enfants sont absents.

2.4.2.2 Revenu

Considéré somme salaire, le revenu gagné dans le domaine de la garde en milieu familial est extrêmement bas. N'estimant pas en général que leur travail est un «emploi», de nombreuses gardiennes ne connaissent ni le montant de leur revenu ni celui de leurs dépenses.

Le revenu des gardiennes peut fluctuer d'un mois à l'autre, avec le nombre des enfants qui leur sont confiés et le nombre d'enfants présents tous les jours. En règle générale, elles ne sont pas payées en cas d'absence de leurs pensionnaires, quelle que soit la cause de cette absence : maladie, vacances ou caprice des parents.

Nous avons calculé les chiffres de revenu en nous basant sur le nombre d'enfants actuellement inscrits à temps plein. Le tableau 9 présente les salaires moyens brut et net. Le salaire brut moyen (avant dépenses) est de 3,30 $ l'heure (7 722 $ par an) et le salaire net moyen, de 2,26 $ l'heure (5 288 $ par an), soit moins que le salaire minimum de n'importe quelle province.

Le salaire brut le moins élevé est de 0,96 $ l'heure. L'une des gardiennes interrogées nous a dit qu'après déduction des dépenses, il ne lui restait aucun revenu net. Le salaire brut et le salaire net les plus élevés sont respectivement de 7,97 $ et 6,11 $ l'heure. À noter que le revenu brut le plus élevé a été déclaré par la gardienne mentionnée plus haut qui travaille 18 heures par jour et s'occupe de 14 enfants à des heures différentes.

Le tableau 10 montre que le revenu n'est pas lié au niveau d'instruction ou de formation. Nous n'avons décelé aucune corrélation entre les deux variables.

Le tableau 11 présente la corrélation entre le salaire et l'expérience. Bien que le salaire moyen des gardiennes de moins d'un an d'expérience n'atteigne que 65% de celui des gardiennes ayant plus de 10 ans d'expérience, nous n'avons pas trouvé de corrélation absolue entre les deux variables. En moyenne, les gardiennes ayant 5 à 10 ans d'expérience gagnent moins que celles de 1 à 3 ans d'expérience.

2.4.2.2.1 Revenu du ménage

Le tableau 12 présente la contribution des gardiennes au revenu total de leur ménage. Pour les deux tiers de notre échantillon, cette contribution est très faible, ce qui renforce l'opinion selon laquelle la garde en milieu familial est plus une vocation qu'une profession.

En dépit du fait que beaucoup de gardiennes ont établi un foyer de garde pour arrondir le revenu familial, leurs gains représentent en moyenne moins de 25% de ce revenu. Cinq pour cent gagnent la totalité du revenu du ménage.

2.4.2.3 Avantages sociaux

Pour fins d'impôt sur le revenu, les gardiennes constituent des travailleuses autonomes. À ce titre, elles n'ont pas droit à l'assurance-chômage et doivent acquitter la totalité des cotisations au Régime de pensions du Canada.

Leur situation de travailleuses autonomes est illustrée au tableau 13 qui présente le pourcentage de gardiennes bénéficiant d'avantages liés aux conditions de travail. La plupart des avantages reçus découlent de l'affiliation à une agence.

Aucun membre de l'échantillon n'a droit à des pauses ou à des repas payés. Une seule gardienne sur dix a une description de poste écrite et une sur cinq, une politique de personnel écrite.

Moins de 10% des gardiennes ont accès à une procédure officielle de règlement des griefs, mais 46% ont un contrat de travail.

Dix pour cent reçoivent l'équivalent d'une augmentation annuelle de vie chère ou une augmentation périodique fondée sur le rendement. Ces augmentations dépendent en général de leur participation à des ateliers de formation. Dix-sept pour cent ont accès à des ateliers ou à de la formation périodique au travail.

Cinquante-sept pour cent des gardiennes sont rémunérées pour leurs heures supplémentaires. Beaucoup d'entre elles, y compris celles qui sont affiliées à une agence, perçoivent cette rémunération directement des parents.

2.4.3 Affiliation à des agences

La grande catégorie des services autorisés de garde en milieu familial se subdivise en deux sous-catégories : les foyers autonomes et les foyers affiliés à une agence. Les deux tiers de notre échantillon relèvent de la seconde. Chaque agence offre une gamme de services aux foyers inscrits, en général contre rémunération. Certaines agences perçoivent les frais de garde directement des parents et payent les gardiennes tous les mois, ordinairement après avoir prélevé leur part.

Certains gouvernements provinciaux prennent à leur charge les frais d'administration des agences. En Nouvelle-Écosse, par exemple, les parents acquittent des frais quotidiens de 11,70 $, mais les gardiennes ne reçoivent que 7,50 $ pendant leurs quatre premiers mois, 8,25 $ dans leur première année et 8,50 $ après avoir participé à des ateliers et suivi une formation complémentaire.

En Ontario, les diverses agences offrent différents services à différents prix. Dans une ville échantillonnée, les gardiennes ont des augmentations semestrielles si elles assistent à des ateliers. Une gardienne de niveau 1 reçoit 10,20 $ par jour et par enfant tandis qu'une gardienne de niveau 5 obtient 12,40 $. Le niveau 5 n'est atteint qu'après deux ans et demi d'affiliation. Dans une autre agence ontarienne, les gardiennes passent de l'échelon 1 (10,71 $) à l'échelon 2 (11,34 $) après six mois, à condition de participer à un atelier. D'autres agences perçoivent des frais d'administration sur les montants payés par les parents, puis versent le reste aux gardiennes sur une base mensuelle. Nous avons trouvé au moins une agence qui impose aux parents des frais d'inscription de 25$ et leur donne alors le choix entre deux ou trois gardiennes. Ensuite, sur le montant quotidien versé par les parents, cette agence retient 3,50 $ par enfant comme frais supplémentaires.

La plupart des gardiennes considèrent que l'affiliation à une agence présente des avantages. En voici les principaux, par ordre d'importance décroissante :

- Certaines agences perçoivent elles-mêmes les frais des parents, puis payent les gardiennes.
- Certaines agences reçoivent les clients et les renvoient aux gardiennes, qui n'ont pas de ce fait à annoncer leurs services.
- Certaines agences aident les gardiennes à résoudre les problèmes posés par les enfants ou les parents.
- Certaines agences tiennent une liste d'urgence pour des remplacements en cas de maladie ou de vacances.
- Certaines agences ont une collection de jouets et du matériel pour les tout-petits (berceaux, parcs, sièges de voiture) qu'elles prêtent aux gardiennes.
- Certaines agences ont un centre de ressources.
- Certaines agences organisent des ateliers, pendant lesquels elles prévoient la garde des enfants.
- Certaines agences payent la gardienne, que les parents aient ou non acquitté les frais.

Citons, parmi les autres avantages mentionnés : la possibilité de rencontrer d'autres gardiennes, l'appui et les encouragements prodigués par le personnel de l'agence, les visites dans les foyers de garde d'employés de l'agence et les contrats de travail écrits. Le seul gardien compris dans l'échantillon a dit que l'agence à laquelle il est affilié l'a aidé à surmonter les préjugés de certains parents qui hésitaient à confier leurs enfants à un homme. Quatre gardiennes affiliées à des agences n'y trouvaient aucun avantage et une autre y voyait des inconvénients.

Pour cette dernière, des arrangements privés lui auraient permis de négocier des accords individuels au sujet des vacances et des journées de maladie et de congé des enfants. Son agence la paie en fonction des présences et non des inscriptions. Selon elle, ces restrictions seraient tolérables si elle pouvait profiter des avantages normalement liés à une relation employeur-employé, comme l'assurance-chômage et le Régime de pensions du Canada. Dans ses propres termes, «on n'est autonome que le jour de la paye».

L'affiliation à une agence peut avoir une influence sur les gains totaux d'une gardienne, mais nous n'avons pas pu déceler de corrélation entre ces deux variables.

Tableau 3

Répartition des gardiennes selon l'âge

Âge	Nombre et pourcentage
Moins de 20 ans	0,0% 0
20 à 30 ans	26,8% 15
30 à 50 ans	62,5% 35
Plus de 50 ans	10,7% 6
TOTAL	56

Tableau 4

Niveaux d'instruction

Niveau d'instruction	Nombre et pourcentage
Moins d'un diplôme secondaire	32,1% 18
Diplôme secondaire	39,3% 22
Une année de puériculture	1,8% 1
Deux années de puériculture	5,4% 3
Plus de deux années de puériculture	1,8% 1
Études universitaires	10,7% 6
B.A., B.Sc., B.S.W.	0,0% 0
Études supérieures	0,0% 0
Maîtrise (puériculture ou domaine connexe)	0,0% 0
Autre	8,9% 5
TOTAL	56

Tableau 5

Expérience

Expérience	Nombre et pourcentage
Moins d'un an	23,2% 13
1 à 3 ans	46,4% 26
3 à 5 ans	10,7% 6
5 à 10 ans	14,3% 8
Plus de 10 ans	5,4% 3
TOTAL	56

Tableau 6

Nombre d'heures travaillées par semaine

Expérience	Nombre et pourcentage
Moins de 20 heures	0,0% 0
20 à 25 heures	5,4% 3
25 à 30 heures	3,6% 2
30 à 35 heures	3,6% 2
35 à 40 heures	12,5% 7
40 à 45 heures	7,1% 4
45 à 50 heures	28,6% 16
Plus de 50 heures	39,3% 22
TOTAL	56

Tableau 7

Heures de travail consacrées aux enfants

Heures	Nombre et pourcentage
1/4 ou moins	0,0% 0
Près de 1/2	7,1% 4
Près de 3/4	21,4% 12
Tout le temps	71,4% 40
TOTAL	56

Tableau 8

Heures de travail non rémunérées par semaine

Heures non rémunérées	Nombre et pourcentage
Moins de 2 heures	39,3% 22
2 à 5 heures	23,2% 13
5 à 10 heures	26,8% 15
Plus de 10 heures	10,7% 6
TOTAL	56

Tableau 9

Salaires horaires moyens bruts et nets

	Salaire horaire	
	Brut	Net
Salaire moyen	3,30$	2,26$
Écart-type	1,57	1,35
Salaire maximum	7,97	6,11
Salaire minimum	0,96	0,00
Nombre de personnes dans l'échantillon	56	49

Tableau 10

Niveau d'instruction et revenu

Niveau d'instruction	Salaire horaire moyen ($)
Moins d'un diplôme secondaire n = 14	2,56
Diplôme secondaire n = 20	1,99
Une année de puériculture n = 0	0
Deux années de puériculture n = 3	2,58
Plus de deux années de puériculture n = 1	1,75
Études universitaires n = 6	2,25
Autre n = 5	2,45

Nombre de personnes dans l'échantillon : 49

Tableau 11

Salaire moyen et expérience

Expérience	Salaire horaire moyen ($)
Moins d'un an n = 7	1,84
1 à 3 ans n = 18	2,38
3 à 5 ans n = 5	2,38
5 à 10 ans n = 8	1,49
Plus de 10 ans n = 11	2,84

Nombre de personnes dans l'échantillon : 49

Tableau 12

Contribution du salaire des gardiennes au revenu total du ménage

Contribution du salaire	Nombre et pourcentage
1/4 ou moins	62,5% 35
Près de 1/2	21,4% 12
Près des 3/4	10,7% 6
Totalité	5,4% 3
TOTAL	56

Tableau 13

Pourcentage de gardiennes bénéficiant d'avantages liés aux conditions de travail

Conditions de travail	Pourcentage
Pauses payées	0,0%
Repas payé	0,0%
Description de poste écrite	10,7%
Politique de personnel écrite	19,8%
Procédure officielle de grief	8,9%
Contrat de travail écrit	46,4%
Augmentation annuelle de vie chère	10,7%
Augmentation périodique fondée sur le rendement	10,7%
Formation périodique au travail	17,9%
Allocation d'éducation (pour ateliers, cours, etc.)	17,9%
Temps de préparation payé	0,0%
Rémunération des heures supplémentaires	57,1%

3.0 EXAMEN DES CONSTATATIONS DE L'ÉTUDE

Dans le présent chapitre, nous examinons brièvement les constatations de l'étude, afin de dégager les questions les plus importantes qui se posent dans le domaine de la rémunération et des conditions de travail. Ces questions découlent des données recueillies et constituent un cadre de travail pour des recherches et des analyses futures. À cause de délais d'exécution très courts et de la portée assez restreinte de notre étude, nous n'avons pas cherché à formuler des recommandations précises.

3.1 Garderies

3.1.1 Devrait-on garantir un minimum d'avantages sociaux au personnel de garderie?

Beaucoup d'employées de garderie ne bénéficient pas des avantages minimums prescrits dans les législations provinciales du travail. Nous ne savons pas exactement pourquoi, mais un certain nombre de facteurs pourraient contribuer à cette situation, notamment :

- Un milieu de travail fermé dans lequel les employées ne peuvent être isolées de leur travail;
- Des rapports enfants/employées imposés par la loi, qui empêchent le personnel de prendre les pauses auxquelles il a droit;
- Les restrictions financières d'un secteur de service dont la rentabilité est marginale et dans lequel les avantages accordés au personnel se répercutent directement sur les frais de garde, la qualité du service et, dans le cas des garderies à but lucratif, sur la marge bénéficiaire;
- Un personnel très peu renseigné sur les droits que la loi lui confère;
- Des employées qui ne savent pas exactement quels genres d'avantages leur sont déjà accordés par leur garderie[8];
- Un personnel dont la majorité n'est pas syndiquée et n'a pas de conventions collectives et qui, de ce fait, est moins susceptible d'exiger les avantages prescrits par la loi;
- Des autorités provinciales qui ne veulent ou ne peuvent pas intervenir pour faire appliquer la loi dans les lieux de travail;
- Des employeurs peu enclins à accorder des avantages sociaux ou peu renseignés sur les besoins ou les droits des employées.

Quels que soient les motifs du manque d'avantages sociaux dans certaines garderies, la situation actuelle semble intolérable. En tant que groupe, les employées de garderie ont certes autant besoin de pauses, de congés de maternité, de congés payés et de congés de maladie que l'ensemble

des travailleurs canadiens. S'il est vrai que les conditions de travail dans le domaine de la garde de jour interdit l'octroi de certains genres d'avantages, comment expliquer alors que les garderies municipales et, dans une mesure moindre, les garderies syndiquées, parviennent à offrir un ensemble très complet d'avantages sociaux à leur personnel?

Même si l'on admet que les conditions de travail ou les rapports enfants/éducatrices empêchent les garderies d'offrir certains avantages, on peut se demander pourquoi les employées ne sont pas indemnisées pour le retrait de ces avantages. Les données tendent à prouver, en effet, que des avantages moindres sont en général associés à des salaires inférieurs et non supérieurs.

Le fait que de nombreuses employées de garderie ne bénéficient même pas du minimum légal donne à penser que d'autres recherches sont nécessaires dans ce domaine pour mettre un terme à toute exploitation indue du personnel.

3.1.2 Des exigences de formation accrues peuvent-elles améliorer la rémunération et les conditions de travail?

D'après les résultats de notre étude, les employées de garderie ont en général une bonne formation, malgré des écarts régionaux assez sensibles. Les provinces qui imposent les exigences les plus strictes en matière d'études sont aussi celles qui ont le niveau d'instruction moyen le plus élevé parmi leur personnel de garderie.

Certaines provinces ont adopté des dispositions législatives prévoyant pour les prochaines années une augmentation graduelle des niveaux d'instruction exigés. On peut donc supposer que les niveaux de formation continueront à augmenter dans le domaine de la garde de jour. Il est difficile de prédire si cette tendance aura des effets positifs sur les salaires et les conditions de travail.

Les employées qui prennent directement soin des enfants pourraient sans doute bénéficier d'une formation et d'études plus poussées en puériculture ou dans un domaine connexe. Le rapport final de l'étude nationale sur les garderies menée aux États-Unis révèle que les éducatrices dont les études et la formation se rapportent à l'éducation des jeunes enfants font mieux leur travail et influencent d'une façon un peu plus marquée que les autres le développement des enfants. (L'expérience et les études dans des domaines sans rapport avec la puériculture ne présentaient pas de corrélation significative avec les mesures de qualité.)[9]

Sous d'autres aspects, des exigences accrues de formation pourraient s'avérer inutiles ou même préjudiciables aux employées.

- À comparer aux autres travailleurs, les employées de garderie sont déjà trop instruites en fonction du salaire qu'elles reçoivent. Il est donc probable que des exigences accrues, sans mesures appropriées de compensation monétaire, créeraient de la frustration, entraîneraient une hausse des taux de rotation du personnel et détourneraient de nombreuses candidates du domaine de la garde de jour.

- Avec l'entrée en vigueur de nouvelles exigences de formation, des employées expérimentées pourraient subir des baisses de salaire, voir leur avancement compromis ou même être poussées à quitter leur emploi. Beaucoup d'employées ont déjà 5 à 10 ans d'expérience. Les exigences de formation ont changé pendant ce temps et continueront encore à changer. Certaines se retrouveront donc avec une grande expérience, mais peu d'études permettant de satisfaire aux nouvelles exigences. Beaucoup ne peuvent se permettre de quitter leur emploi pendant un an ou deux pour faire des études; de nombreuses autres disent qu'après une dure journée de travail, elles ne peuvent suivre des cours du soir. Les exigences accrues peuvent avoir des effets négatifs sur ces travailleuses, à moins que des mesures spéciales d'aide ne soient prévues. Il n'en existe pas à l'heure actuelle.

- Une formation donnée sur une base continue permettrait de stimuler les employées et de leur éviter le désintérêt et l'ennui. Avec une telle formation, elles pourraient se tenir au courant des changements rapides que connaissent la théorie et la pratique de la garde de jour. Notre étude révèle que les employées de garderie ne voient, à l'heure actuelle, aucun avantage, autre que la satisfaction personnelle, à se perfectionner au-delà de ce qui est essentiel pour faire leur travail. Contrairement aux enseignants du secteur public, les employées de garderie ont peu d'occasions d'acquérir plus de formation et, quand elles l'obtiennent, elles n'en retirent que peu d'avantages financiers.

- Le programme d'enseignement en puériculture donne une formation correspondant exactement aux besoins de la garde de jour. Ne préparant qu'à un emploi très particulier, ces études ne favorisent pas conséquent les possibilités d'accès à des domaines connexes.

3.1.3 Pourquoi les salaires restent-ils si bas?

Les données recueillies établissent que les salaires payés aux employées de garderie sont inférieurs à ce qu'ils devraient être, compte tenu de la formation, de l'expérience, des fonctions et de la valeur intrinsèque du travail accompli. Trois solutions sont possibles pour résoudre ce problème : 1) réduction des frais d'exploitation et affectation des montants économisés aux salaires; 2) majoration des frais de garde imposés aux parents pour accroître les recettes des garderies; ou 3) accroissement de l'aide gouvernementale (subventions, octrois, etc.). Cependant, seule la troisième solution est susceptible d'améliorer sensiblement la rémunération dans le domaine de la garde de jour autorisée.

À l'heure actuelle, la garde de jour est un secteur de service dont 70 à 90% du budget total vont aux salaires. Les frais d'exploitation discrétionnaires sont très limités. Même des réductions importantes de ces frais n'auraient pas d'effets marqués sur la rémunération; elles ne feraient que compromettre gravement la qualité des soins données aux enfants.

En même temps, les possibilités de majoration des frais de garde sont très restreintes. Au Canada, la clientèle de la garde de jour est très sensible aux prix. Les frais sont déjà supérieurs à ce que la majorité des utilisateurs peuvent facilement se permettre et dépassent les moyens de nombreux parents.

La meilleure façon d'augmenter les salaires consisterait donc à accroître les subventions et d'autres formes d'aide gouvernementale. Mais cette aide pourrait n'avoir aucun effet sur la rémunération et les conditions de travail des employées si elle n'est pas explicitement destinée à cette fin. La demande actuelle de bons services de garde de jour dépassant de loin l'offre, des subventions supplémentaires pourraient fort bien servir à améliorer les installations, à réduire les rapports enfants/éducatrices ou à augmenter le nombre de places offertes, plutôt qu'à mieux payer les employées.

Tout effort visant à améliorer la rémunération et les conditions de travail soulève des questions plus vastes au sujet des priorités gouvernementales. Selon le genre d'appui offert, les fonds supplémentaires pourraient servir à la poursuite de divers objectifs :

- améliorer directement la qualité des soins donnés aux enfants dans tout le pays;

- éliminer l'exploitation des femmes au foyer en leur assurant de bons services de garde qui leur permettent de faire un travail rémunéré à l'extérieur, si elles le désirent; ou

- sortir le plus possible d'enfants du secteur de la garde de jour parallèle dont la qualité est mise en doute.

Les montants disponibles étant nécessairement limités, la poursuite de ces objectifs pourrait s'opposer au désir d'éliminer l'exploitation manifeste des femmes employées dans les garderies, en améliorant leur rémunération et leurs conditions de travail.

3.1.4 La rémunération et les conditions de travail influencent-elles la qualité des soins donnés aux enfants?

Les taux de rotation du personnel de garderie semblent être nettement supérieurs à la moyenne. Bien que nous n'ayons pas trouvé de données pour le Canada, les études effectuées aux États-Unis révèlent un taux national moyen de 10% dans ce pays. Or notre échantillon présentait un taux de rotation de 17%.

Le phénomène de la rotation engendre du stress parmi le personnel, les parents et les enfants. D'après les éducatrices,

> Les enfants sont souvent désorientés et contrariés par un changement d'éducatrice. Les parents sont embarrassés par la réaction de leurs enfants. Ils sont de plus mal à l'aise parce qu'ils perdent une personne qui connaît bien

> leurs enfants et aussi parce qu'ils doivent établir des relations avec une nouvelle éducatrice.
>
> Le personnel est souvent démoralisé lorsque des collègues s'en vont. Celles qui restent doivent déployer plus d'efforts pour guider les nouvelles et pour faire face aux besoins accrus des enfants et des parents.

Dans Caring for the Caregivers: Staff Burn-out and Child Care, Marcy Whitebrook et ses collaborateurs donnent un compte rendu d'enquêtes américaines sur les taux de rotation. Leurs recherches révèlent que l'insatisfaction et le désintérêt sont «moins un élément intrinsèque de la personnalité ou de l'activité de l'employée de garderie qu'un résultat du contexte dans lequel le travail lui-même est accompli.»[10]

Le mot ''contexte'' désigne ici les questions que nous soulevons plus haut : les forces sociales agissant sur la politique institutionnelle, y compris les fonds et les ressources disponibles et les attitudes qui prévalent à l'égard des programmes et des employées. Tout cela influence la qualité des soins dispensés aux enfants. Une amélioration de la rémunération et des conditions de travail devrait réduire les taux de rotation et rehausser la qualité générale des services.

3.2 Foyers de garde en milieu familial

Comme le travail en garderie, la garde en milieu familial est un domaine qui se caractérise par une rémunération abominablement basse, l'absence totale de prestige et de longues heures de travail. Ces conditions engendrent de l'insatisfaction et réduisent progressivement le nombre de gardiennes disposées à faire ce travail.

Les parents choisissent le foyer de garde en milieu familial de préférence à la garderie pour une multitude de raisons. Dans son mémoire au comité permanent du développement social de l'Assemblée législative de l'Ontario, la Ottawa-Carleton In-Home Child Care Providers Association passe en revue certaines de ces raisons :

> Les services de garde en milieu familial cherchent à établir le genre de milieu que les parents auraient voulu créer eux-mêmes s'ils avaient pu s'occuper personnellement de leurs enfants; ils permettent de prendre soin des petits en groupe, sans tenir compte des différences d'âge... La proximité du domicile des parents et des écoles du voisinage sont aussi d'autres facteurs.[11]

Mais la garde en milieu familial n'est moins chère que la garderie que parce que les gardiennes sont si mal payées :

> En fonction du coût, bon nombre de responsables des services de garde de jour conviennent que s'il existe un système adéquat de soutien aux garderies en milieu familial, et si les fournisseurs de garde en milieu

familial reçoivent une rémunération raisonnable, les dépenses seront semblables à celles du placement en garderie.[12]

Les taux de subvention versés aux foyers de garde sont inférieurs à ceux que reçoivent les garderies, ce qui a des répercussions directes sur la rémunération des gardiennes. Le revenu des gardiennes comprises dans notre échantillon était en général inférieur au salaire minimum. De plus, pour beaucoup d'entre elles, ce revenu n'est pas sûr et fluctue d'une semaine à l'autre. Avantages sociaux, prestige et formation sont quasi inexistants. Pour les gardiennes, l'avenir à court terme paraît sombre.

Bien qu'une aide gouvernementale accrue puisse assurément profiter aux gardiennes, il faudra faire plus de plans et concevoir plus de programmes pour améliorer vraiment leur situation à long terme.

Nous proposons ci-dessous quelques mesures particulières qui pourraient aider les gardiennes.

3.2.1 Stabilisation du revenu

De nombreuses gardiennes ne sont pas payées lorsqu'un enfant est absent, pour quelque raison que ce soit, la rémunération étant fonction des présences et non des inscriptions. Par conséquent, leur revenu fluctue d'une semaine et d'un mois à l'autre, et elles n'ont aucune sécurité à court ni à long terme.

Cependant, tandis que le revenu fluctue, les frais demeurent stables. Les dépenses engagées pour la nourriture, les produits et le matériel nécessaires dépendent en effet du nombre d'inscriptions et doivent être assumées par les gardiennes lorsque des enfants s'absentent.

Un régime de rémunération basé sur les inscriptions, déjà en vigueur dans les garderies et dans quelques foyers de garde, stabiliserait le revenu, en le rendant indépendant des absences, et permettrait aux gardiennes de faire une certaine planification financière.

3.2.2 Rajustement des subventions en fonction des coûts réels

La rémunération des gardiennes devrait augmenter sensiblement. Les salaires moyens n'ont en effet aucun rapport avec les efforts et la responsabilité en cause.

L'opinion courante selon laquelle les gardiennes ne sont que de «secondes mères» ou des «gardiennes d'enfants» explique en partie la faible rémunération. Après tout, la majorité des femmes ne sont pas payées pour ce genre de travail.

Comme dans le cas des garderies, on ne parviendrait pas à hausser sensiblement cette rémunération en majorant les frais de garde ou en réduisant la part que les agences prélèvent sur le taux quotidien de subvention. En fait, les changements dans ces deux domaines ne peuvent être que très minimes. Il serait plus efficace de relever les conditions à un niveau proche de celui des garderies.

Les subventions versées aux gardiennes sont actuellement inférieures à celles qui vont aux garderies, parce qu'on suppose qu'il en coûte moins cher de prendre soin à domicile d'un petit nombre d'enfants. Cependant, si la rémunération des gardiennes était portée à un niveau plus raisonnable, le coût de la garde en milieu familial serait semblable à celui de la garderie. Les taux de subvention provinciaux ne semblent pas refléter adéquatement le coût des soins donnés aux enfants en milieu familial.

3.2.3 Formation gratuite

Bien que de nombreuses gardiennes considèrent leur expérience de mères comme suffisante pour faire leur travail, la recherche révèle qu'une formation appropriée en puériculture ou dans un domaine connexe améliore la qualité des rapports qui se développent entre l'enfant et la gardienne. Le niveau de formation des gardiennes enquêtées était généralement bas. Des ateliers réguliers et des séances de formation au travail (dans le cas des agences) pourraient leur être offerts gratuitement. Cela permettrait à la fois d'améliorer la qualité des soins en milieu familial et de rehausser le prestige des gardiennes. L'attitude du public à leur égard pourrait changer s'il en arrivait à considérer ce qu'elles font comme une «profession».

3.2.4 Avantages sociaux dans le cadre de stratégies d'emploi novatrices

Considérées comme travailleuses autonomes, les gardiennes ne bénéficient d'aucun des avantages ordinairement liés à un emploi.

Une réévaluation de la situation d'emploi des gardiennes et de leurs rapports avec les agences pourrait modifier la situation. Si cela pouvait avantager les gardiennes, il ne serait pas difficile à l'heure actuelle d'établir qu'il existe bel et bien une relation employée-employeur entre elles et les agences. Et, dans le cadre d'une telle relation, les gardiennes auraient le droit de cotiser au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-chômage. Elles pourraient également bénéficier des avantages minimums garantis par la législation provinciale du travail.

3.2.5 Traitement fiscal favorable

De nombreuses gardiennes ne profitent pas de toutes les déductions permises aux travailleurs autonomes. Certaines ne connaissent pas exactement leur propre situation et, en réponse à nos questions, nous ont affirmé qu'elles sont des employées des agences auxquelles elles sont affiliées. Beaucoup n'avaient pas une idée claire des déductions permises par Revenu Canada. Il semble que des renseignements exacts de cette nature soient difficiles à trouver.

On pourrait, s'il y a lieu, demander à Revenu Canada de rendre une décision spéciale sur la situation des responsables des foyers de garde en milieu familial, précisant des catégories raisonnables de déductions admissibles. Si l'on établissait, par ailleurs, que certaines gardiennes affiliées à une agence sont en fait des employées, Revenu Canada pourrait définir des lignes directrices portant aussi bien sur les travailleuses autonomes que sur les employées d'agence.

3.2.6 Organisations et associations de gardiennes

Beaucoup de gardiennes sont extrêmement isolées. Dans certains cas, elles ne voient presque jamais d'adultes. Celles qui faisaient partie de notre échantillon ont souvent mentionné les visites mensuelles du personnel d'agence et leurs contacts avec celle-ci comme des avantages de leur affiliation.

La création d'associations de gardiennes réduirait cet isolement tout en leur donnant une voix plus forte si elles cherchent à améliorer les conditions de leur profession. De telles associations pourraient également étudier des sujets tels que l'auto-réglementation ou les relations employeur-employée. Elles pourraient en outre renseigner les parents, les législateurs et le grand public sur les réalités du travail dans le domaine de la garde en milieu familial.

3.3 Conclusion

Les employées travaillant dans le domaine de la garde de jour autorisée partagent certaines des frustrations professionnelles communes à bien des femmes canadiennes. Aussi bien dans les garderies qu'en milieu familial, le travail se caractérise par une rémunération insuffisante et par la rareté ou l'absence d'avantages sociaux, de prestige et d'occasions d'avancement professionnel.

La progression professionnelle dans les garderies est extrêmement limitée. Une fois atteint le poste de coordonnatrice ou de directrice, il n'y a pratiquement plus moyen de monter. De plus, les compétences associées au domaine de la garde en milieu familial ne peuvent servir dans beaucoup d'autres secteurs.

La rémunération des éducatrices et des gardiennes ne reflète pas de façon réaliste la formation et les compétences nécessaires, ni l'importance du travail.

La conclusion inévitable de cette étude de la rémunération et des conditions de travail, c'est qu'on ne peut s'attendre de la part des employées de garderie et des gardiennes en milieu familial qu'elles portent tout le fardeau d'un système insuffisamment financé. Les différents paliers de gouvernement et le secteur privé doivent agir tout de suite pour améliorer leurs conditions de travail.

NOTES

1. Nous avons obtenu les renseignements sur la syndicalisation grâce à des interviews téléphoniques avec de nombreux syndicats, associations et travailleurs.

2. Marcy Whitebrook, Willa Pettygrove, Salary Survey: How? Why? Who? When? Where?, The Child Care Employee Project, California, p. 27.

3. Nous avons rejeté six questionnaires de garderie et trois d'employées parce que les répondants ne faisaient pas partie de la population cible de l'étude. De plus, nous n'avons pas tenu compte des réponses de cinq garderies et de 30 employées, qui nous sont parvenues après la date limite et après que nous ayons commencé l'analyse des données.

4. Les seuils de pauvreté sont établis en calculant la moyenne des sommes consacrées par les familles canadiennes à la nourriture, aux vêtements et au logement. En 1978 (année la plus récente pour laquelle on dispose de données), ces sommes représentaient 38,5% du revenu. On suppose que les familles pauvres consacrent à ces nécessités une proportion de leur revenu qui dépasse la moyenne. La seuil de la pauvreté est établi au point où, en moyenne, 58,5% du revenu servent à payer la nourriture, les vêtements et le logement. Toute famille et toute personne seule dont le revenu est égal ou inférieur au seuil de la pauvreté est définie comme étant à faible revenu (Conseil national du bien-être social).

5. Centre national d'information sur la garde de jour, Situation de la garde de jour au Canada, 1983.

6. Centre national d'information sur la garde de jour, op. cit., 1983.

7. Ibid.

8. Les réponses provenant d'une même garderie ne concordaient pas toujours quant aux avantages offerts et à la présence d'un syndicat.

9. Abt Associates, Children at the Centre, Executive Summary, Day Care Division, U.S. Department of Health, Education and Welfare, 1979, p. 3.

10. Marcy Whitebrook et al., ''Who's Minding the Child Care Workers?: A Look at Staff Burn-out'', Children Today, janvier-février 1981, p. 5.

11. Ottawa-Carleton In-Home Child Care Providers Association, Submission to the Standing Committee on Social Development of the Legislative Assembly of Ontario.

12. Centre national d'information sur la garde de jour, op. cit., 1983.

ANNEXE A

Sources de renseignements sur la garde de jour au Canada

La Colombie-Britannique, le Manitoba et l'Ontario nous ont fourni des imprimés d'ordinateur renfermant leurs listes de 1984. L'imprimé de la Colombie-Britannique contenait une liste commune des garderies et des foyers de garde en milieu familial, avec des codes différents. L'imprimé du Manitoba comportait deux listes distinctes.

Les foyers de garde de l'Ontario étant organisés par l'intermédiaire d'agences, la province ne tient pas de liste des responsables de ces foyers. Nous avons cependant obtenu une liste datant de 1983 des agences autorisées à offrir des services de garde en milieu familial.

L'Alberta nous a fourni une liste de garderies réparties par région, datant de juillet 1984. Les foyers de garde de la province relèvent d'agences dont nous avons trouvé le nom et l'adresse en consultant les annuaires téléphoniques.

La Saskatchewan nous a fourni une liste répartie par région et par genre d'établissement (garderies et foyers de garde).

Le Québec publie une brochure, disponible sur demande, intitulée «Où faire garder nos enfants? 1984». On y trouve la liste, par région, des garderies et des agences de garde en milieu familial.

La Nouvelle-Écosse publie une brochure intitulée «Day Care Facilities, Province of Nova Scotia, 1984» qui est également disponible sur demande. Les foyers de garde en milieu familial de la province sont inscrits auprès d'une seule agence autorisée, mais les autorités provinciales ont pu nous fournir les noms des responsables des foyers.

Nous avons obtenu du Nouveau-Brunswick une liste de garderies par région datant de juillet 1984. Il n'existe pas de foyers de garde autorisés dans la province.

L'Île-du-Prince-Édouard nous a envoyé un exemplaire de sa brochure «Parent's Guide to Early Childhood Programs, 1981», accompagné d'une liste mise à jour en août 1984. La province compte un petit nombre de foyers de garde dont elle nous a fait parvenir les noms séparément.

Terre-Neuve nous a fourni une liste des garderies exploitées en mars 1984. Il n'existe pas de foyers de garde en milieu familial dans la province.

Le Yukon nous a fait parvenir une liste de garderies et de foyers de garde. Les Territoires du Nord-Ouest nous ont envoyé une liste des localités où se trouvent des garderies. Les Territoires ne délivrent pas de permis à des foyers de garde.

Nous avons examiné soigneusement toutes les listes obtenues afin d'en retrancher les garderies et les foyers ne faisant pas partie de notre population cible.

Nous avons ensuite attribué aux établissement restants un code à cinq chiffres identifiant la région, l'établissement et les employés.

BIBLIOGRAPHIE

1. Mémoires, communications, articles

Canadian Union of Public Employees Local 2204, On Resolving Ontario's Child Care Crisis. Mémoire présenté au comité permanent du développement social de l'Assemblée législative de l'Ontario, 1984.

Manitoba Child Care Association, Beyond Minimum Standards: Staff Working Conditions and Benefits in Manitoba Group Child Day Care Centres, 1983.

Middleton, Marino, and Sage, Early Childhood Education - Employment Opportunities and Student Demand for Programs, Ministry of Education, British Columbia, 1980.

Ministry of Education, Science and Technology, Competencies in Early Childhood Education, Province of British Columbia, 1979.

Ottawa-Carleton In-Home Child Care Providers Association, Submission to the Standing Committee on Social Development of the Legislative Assembly of Ontario, 1984.

Powell, Douglas, Toward a Sociological Perspective of Relations Between Parents and Child Care Programs, ''Advances in Early Education and Day Care'', volume 1, pages 203-226, 1980.

Price Waterhouse Associates, Social Services and Community Health, Interprovincial Comparison, Day Care Facilities, Licensed Full Day Program, Government of Alberta, 1980.

Resource and Referral/Child Care Employee Project, Northern Alameda County Salary, Benefits and Working Conditions, Fact Sheet, July, 1984.

Ridington, Jillian, Day Care Discussion Paper, National Association of Women and the Law, 1983.

Social Service Employees of B.C. Local #2, Day Care Survey Results, rapport inédit, 1980.

Whitebrook, Marcy, et al., ''Who's Minding the Child Care Workers? A Look at Staff Burn-out'', Children Today, janvier-février 1981.

2. Rapports

Abt Associates, Children at the Center, Executive Summary, Day Care Division, U.S. Department of Health, Education and Welfare, 1979.

Lucette Bouchard et Renée Spain, Les services de garde à l'enfance du Québec, Une vue d'ensemble, Recherche et information, gouvernement du Québec, 1982.

Canadian Education Association, Day Care and the Canadian School System, 1983.

Ministry of Community and Social Services, Day Care Policy: Background Paper, 1981.

Fosburg, Steven, Family Day Care in the United States: Summary of Findings, U.S. Department of Health and Human Services, 1981.

Conseil national du bien-être social, Les seuils de pauvreté de 1984, gouvernement du Canada, 1984.

Centre national d'information sur la garde de jour, Les exigences pour la garde de jour dans les provinces, Santé nationale et Bien-être social Canada, 1982.

Centre national d'information sur la garde de jour, Financement des services de garde de jour dans les provinces, Santé nationale et Bien-être social Canada, 1982.

Centre national d'information sur la garde de jour, Situation de la garde de jour au Canada, Santé nationale et Bien-être social Canada, 1984.

P.M.A. Consulting Group, A Survey of Private Home Day Care in Ontario, Ministry of Community and Social Services, Ontario, 1983.

3. Livres

Blum, Marian, The Day Care Dilemma, Lexington Books, Massachussetts, 1983.

Bryant, Bridget, et al., Children and Minders, Grant McIntyre Ltd., London, 1980.

Joffe, Carole, Friendly Intruders, University of California Press, Los Angeles, 1977.

Katz, Lilian (ed.), Current Topics in Early Childhood Education, Ablex Publishing Corporation, New Jersey, vol. IV, 1982.

Krashinsky, Michael, Day Care and Public Policy in Ontario, University of Toronto Press, Toronto 1977.

Ross, Kathleen Gallagher, Good Day Care, Women's Press, Toronto, 1978.

Shultz, Patricia, ''Who Cares for Our Children? The Women's Workbook'', in Schom-Moffat and Telfer (eds.), Between the Lines, Kitchener, Ontario, 1983.

INITIATIVES DES MUNICIPALITÉS DANS LE DOMAINE DE LA GARDE DES ENFANTS

Étude de Tamra L. Thomson
réalisée pour le
Groupe d'étude sur la garde des enfants
Janvier 1985

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

INTRODUCTION 175

1. PARTICIPATION DES MUNICIPALITÉS 175

1.1 Financement direct des services 175

1.1.1 Programmes admissibles au partage des frais en vertu du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) 175

1.1.2 Programmes indépendants du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) 177

1.2 Prestation de services 177
1.3 Financement indirect 179
1.4 Aide autre que financière 179

2. CONCLUSION : SERVICES OFFERTS PAR LES MUNICIPALITÉS ET RÉPERCUSSIONS 182

NOTES 184

TABLEAUX - Tableau 1 - Dépenses par enfant engagées pour les garderies (0 à 9 ans) selon la répartition urbaine/ rurale de la population 185

- Tableau 2 - Droits minimums imposés aux familles sans revenu disponible - 1982 188

INITIATIVES DES MUNICIPALITÉS DANS LE DOMAINE DE LA GARDE DES ENFANTS

INTRODUCTION

Le présent document vise à examiner le rôle des administrations municipales dans le domaine de la garde des enfants au Canada et à analyser les effets de leur participation sur les services fournis.

La participation des municipalités à la prestation des services de garde des enfants - et, le cas échéant, l'ampleur de celle-ci - dépend d'un grand nombre de facteurs. En premier lieu, toute administration municipale est tributaire de son gouvernement provincial pour son existence et ses pouvoirs. Les mesures qu'elle prend sont donc fonction de l'étendue des compétences que lui délègue sa province. Entre ensuite en ligne de compte la volonté politique du conseil municipal, que peuvent influencer des citoyens et des fonctionnaires municipaux. En outre, les considérations financières ont une incidence considérable sur l'établissement des priorités. Tous ces éléments agissent les uns sur les autres et font que telle municipalité décide de fournir directement des services dans une garderie municipale, de faciliter la création de garderies par l'adoption de règlements de zonage et la passation d'ententes sur le contrôle des lotissements ou encore de ne rien faire dans le domaine.

Le présent document renferme des exemples d'activités menées par des administrations municipales. Il ne constitue pas un examen exhaustif de tous les programmes existant au pays, mais plutôt une illustration de la façon dont les municipalités ont répondu aux besoins locaux en matière de garde des enfants. À noter que les initiatives prises par les municipalités à titre d'employeurs, en mettant sur pied une garderie pour leurs employés, par exemple, ne seront pas abordées ici : ces mesures sont en effet traitées dans l'Étude sur les garderies en milieu de travail au Canada[1]. Pour respecter la définition de l'expression «garde des enfants» adoptée par le Groupe d'étude sur la garde des enfants, il ne sera pas non plus question ici des programmes de loisirs pour les enfants; mentionnons toutefois que des parents se prévalent de ces derniers en partie du moins, comme moyen de faire garder leurs enfants. Les services dispensés par les conseils de bande indiens dans le cadre de leur rôle de gouvernement local font l'objet d'un rapport distinct intitulé Services to Indian Children[2].

1. PARTICIPATION DES MUNICIPALITÉS

1.1 Financement direct des services

1.1.1 Programmes admissibles au partage des frais en vertu du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)

Les municipalités de l'Ontario et de l'Alberta, ayant reçu un mandat direct de leurs administrations provinciales respectives à ce chapitre, jouent un rôle actif dans le financement des services de garde installés sur leurs territoires.

Ontario : Dans cette province, les municipalités accordent 0,20 $ pour chaque dollar que le Régime d'assistance publique du Canada verse pour la garde des enfants de familles dans le besoin[3]. Le gouvernement provincial verse 0,30 $ et le gouvernement fédéral, 0,50 $, en contrepartie des contributions municipales et provinciales. La province a délégué aux administrations locales la gestion des services sociaux et, plus spécialement, celle des subventions pour la garde des enfants.

De cette façon, l'administration locale, mieux placée, estime-t-on, pour déterminer les besoins locaux, peut planifier des programmes et établir les priorités. Les budgets doivent cependant être approuvés par le gouvernement provincial, et le montant autorisé ne permet pas toujours à la municipalité de fournir des services à toutes les personnes qu'elle considère comme étant «dans le besoin».

De plus, les sommes consacrées par les municipalités à l'appui des garderies sont fonction de la priorité que le conseil accorde à de tels services par rapport aux autres types de besoins à prévoir au budget. Le tableau 1 indique les dépenses par tête engagées pour les enfants de 0 à 9 ans par municipalité et selon la répartition de la population. Même à l'intérieur des catégories de population, les écarts de dépenses sont larges. Dans les régions métropolitaines, les sommes varient de 28,12 à 103,27 $ par enfant; dans les régions urbaines, de 15,41 à 51,72 $; dans les régions rurales, de 0 à 52,35 $.

Les municipalités de l'Ontario peuvent s'acquitter de leurs responsabilités sur le financement des services de garde d'enfants en administrant des centres, ou en passant des marchés de services avec des administrateurs de centres (à but lucratif ou sans but lucratif) indépendants ou avec des personnes qui tiennent une garderie à domicile[4]. Comme chaque municipalité établit ses propres priorités et structures tarifaires, les familles qui bénéficient de «pleines subventions» constatent que les critères d'admissibilité et droits minimums diffèrent selon les régions de la province. Le tableau 2 indique les droits minimums imposés aux familles subventionnées selon les municipalités.

Les coûts d'immobilisations ne sont pas admissibles au partage des frais en vertu du Régime d'assistance publique du Canada. La province consent cependant à participer aux dépenses de construction des nouveaux centres administrés par les municipalités par le biais du programme de contribution aux services communautaires. Peu de municipalités se prévalent toutefois de cette aide, arguant qu'il leur est difficile de trouver des fonds dans le budget municipal pour faire contrepartie à la contribution provinciale.

Alberta : Jusqu'en 1980, les municipalités de cette province versaient 0,20 $ pour chaque dollar consacré au financement des garderies par le Régime d'assistance publique du Canada et administraient les programmes de subventions. En 1980, la province s'est chargée de l'ensemble du financement et de l'administration de la part provinciale en vertu du RAPC pour les garderies pour enfants d'âge préscolaire, les programmes extra-scolaires demeurant du ressort des municipalités. La province verse des fonds aux municipalités au titre du financement des services sociaux,

dont une partie peut être affectée aux programmes extra-scolaires, à l'intérieur d'une limite fixée par la province.

D'autres dépenses municipales sont admissibles au partage des frais avec le gouvernement fédéral en vertu du Régime d'assistance publique du Canada. Les demandes en ce sens doivent être envoyées au gouvernement provincial, qui transmet la «note» au gouvernement fédéral pour remboursement.

1.1.2 Programmes indépendants du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)

Certaines municipalités consentent également une aide financière directe à des services de garderie non admissibles au partage des frais en vertu du RAPC. Par exemple, la ville d'Edmonton complète les subventions provinciales accordées aux garderies communautaires sans but lucratif qui répondent aux normes élevées qu'elles a fixées. Treize centres ont été approuvés par la ville, ce qui représente 10 p. 100 des places pour les enfants d'âge préscolaire. Pendant l'année financière 1983-1984, environ un million de dollars a été consacré à ce programme.

La Ville de Toronto offre des subventions aux garderies autorisées à but non lucratif, afin de les aider à rémunérer leurs employés. Ces sommes permettent d'étoffer les faibles salaires, qui pourtant représentent déjà 80 p. 100 environ des frais d'exploitation. Un rapport adopté par le conseil municipal concluait que les rémunérations versées aux employés des garderies sont le plus souvent réduites pour maintenir les droits imposés aux utilisateurs à un niveau abordable[5]. La subvention doit donc servir à augmenter les salaires des employés (qui sont inférieurs à la moyenne dans les garderies sans but lucratif) ou à les maintenir à un même niveau (dans les cas où il serait nécessaire d'augmenter les frais imposés aux parents pour assumer les autres dépenses).

La Ville de Vancouver offre des subventions limitées au titre des immobilisations afin d'appuyer la construction de nouveaux centres. Des subventions d'établissement et de fonctionnement sont également accordées pour des programmes spéciaux[6].

1.2 Prestation de services

Un certain nombre de municipalités dans les deux provinces - l'Alberta et l'Ontario - administrent des garderies pour les enfants de l'endroit dans le but de s'acquitter en partie de la responsabilité que leur a confiée leur gouvernement provincial au sujet de la garde des enfants. Dans deux autres provinces - la Nouvelle-Écosse et le Québec - des lois d'habilitation permettent à une municipalité de demander un permis en vue d'administrer une garderie[7], mais une seule municipalité a présenté une demande en ce sens jusqu'à maintenant.

Les places dans les garderies municipales constituent un pourcentage très minime de l'ensemble des places en garderies au Canada. En 1983, 6800 places (soit 5,51 p. 100) étaient subventionnées par des fonds publics[8]. Une ventilation de ces chiffres illustrera mieux la situation dans les deux provinces où l'on trouve des places subventionnées. En 1983, il y avait en

Alberta 800 places subventionnées, soit 3,48 p. 100 de toutes les places pour la province; en Ontario, la même année[9], les 6000 places subventionnées représentaient 13,28 p. 100 du nombre total.

La Ville de Calgary administre trois garderies et un programme de garde en milieu familial qui offre des services préscolaires et extra-scolaires. Les garderies ont été mises sur pied lorsque la ville était encore responsable de la prestation de tous les services de garde d'enfants, et celle-ci a continué d'administrer ses garderies quand l'Alberta s'est chargée des services préscolaires, en 1980. Les garderies sont situées dans des zones où les besoins étaient manifestes, mais où les administrateurs indépendants n'étaient pas disposés à fournir des services. En raison de l'endroit où elles sont établies, elles desservent en majorité des familles à bas revenu.

Un certain nombre de municipalités ontariennes assument une partie de leurs responsabilités dans le domaine de la garde des enfants en administrant leurs propres garderies. Celles-ci visent à compléter les services privés offerts dans la localité. Elles s'adressent surtout aux personnes considérées comme les plus nécessiteuses; ce sont habituellement les familles à bas revenu, les familles monoparentales et les enfants qui présentent des besoins spéciaux.

Des places sont toutefois offertes aux enfants dont les parents ne sont pas admissibles aux subventions. Un grand nombre de municipalités subventionnent indirectement ces places[10] en demandant aux parents des droits moins élevés que le coût réel par jour. Le gouvernement de l'Ontario a cependant ordonné l'abolition progressive de cette pratique (pour le 1er janvier 1986) et l'imposition du coût réel aux parents qui ne sont pas admissibles à des subventions.

La Ville de Verdun administre une garderie de 30 places pour les enfants de 2 ans et demi à 6 ans. Les raisons qui ont amené la ville à participer à la prestation de services de garde d'enfants sont les suivantes :

i) la pénurie de garderies;

ii) la construction d'un nouveau centre communautaire qui pourrait abriter un centre;

iii) le grand nombre de demandes de la part des habitants.

Les places dans cette garderie sont ouvertes à tous, mais les gens de Verdun ont la priorité. Avant le 1er avril 1985, le centre était exclusivement financé par les redevances des parents, mais depuis cette date, le gouvernement du Québec accorde une subvention de 4 $ par jour par enfant à toutes les municipalités de la province. Jusqu'à maintenant, Verdun est la seule municipalité qui se soit prévalue de cette subvention. La ville peut également augmenter le nombre de places et continuer de recevoir la même subvention par jour par enfant. Elle fournit gratuitement le local pour la garderie, de même que les services d'entretien.

1.3 Financement indirect

Les municipalités peuvent appuyer les administrateurs de garderies privées pour maintenir les coûts et, partant, les droits demandés, à un niveau abordable. Les deux types d'appuis les plus courants sont la fourniture de locaux à prix modique ou gratuits et l'exemption de l'impôt foncier.

Les conseils scolaires louent souvent à bas prix des locaux vacants dans les écoles. Des immeubles municipaux peuvent également être utilisés à cet effet; au Québec, par exemple, c'est le cas de 28 garderies.

Les dispositions législatives provinciales régissant l'évaluation des biens fonciers exemptent souvent certaines catégories de propriétaires des taxes foncières municipales. C'est le cas notamment lorsque le bien foncier appartient à la Couronne, à une municipalité ou à un conseil scolaire, ou qu'il est le site d'un chemin de fer, d'une église, d'un cimetière, d'une mine, d'une université, d'une réserve indienne, d'un hôpital, de cultures, de bâtiments de ferme, d'une résidence pour personnes âgées ou d'une institution de charité. En outre, les propriétaires de biens n'entrant pas dans les catégories susmentionnées peuvent demander une exemption, soit directement à la province, soit auprès d'un tribunal constitué à cette fin. En général, les exemptions ne sont accordées que pour les biens appartenant et servant aux organisations sans but lucratif, ou si le propriétaire peut démontrer que sa situation financière ne lui permet pas de payer ces impôts.

La municipalité peut aussi accorder une subvention à une organisation sans but lucratif pour compenser les impôts fonciers que celle-ci doit payer.

À Toronto, on cherche à résoudre la question de savoir s'il faut accorder des exemptions pour les taxes imposées aux locaux commerciaux prêtés aux garderies sans but lucratif et, le cas échéant, de quelle façon. Un rapport sur le sujet adopté par le conseil municipal en avril 1984 est à l'étude[11].

Les municipalités risquent de perdre des sommes substantielles en taxes si elles multiplient les exemptions fiscales. Elles profitent en revanche de certains avantages que leur assurent les institutions exemptées pour lesquelles une évaluation fiscale constituerait un fardeau trop lourd. Les entreprises commerciales seraient peut-être plus disposées à fournir des locaux aux garderies sans but lucratif si on leur assurait un dégrèvement en retour.

1.4 Aide autre que financière

Les municipalités peuvent encourager la création de services de garde d'enfants sur leur territoire en élargissant certaines autres responsabilités qu'elles assument. Quatre exemples seront examinés ici :

- services d'information centralisés pour les résidents;
- règlements de zonage;
- mesures incitatives;
- inspection des installations.

Services d'information

Souvent les parents qui sont à la recherche d'une garderie pour leur enfant connaissent mal l'éventail des services dispensés dans leur localité. Certaines municipalités assurent des services d'information pour sensibiliser les parents aux possibilités qui leur sont offertes. En Ontario, province où les municipalités administrent les subventions aux garderies, les fonctions d'information sont généralement assurées par le service municipal des affaires sociales. Cela est également vrai, dans une moins large mesure, pour les municipalités de l'Alberta responsables de la garde extra-scolaire.

Lorsque le ministère des Ressources humaines de la Colombie-Britannique a fermé son bureau d'information sur les garderies, la Ville de Vancouver a accordé une aide financière au «Dial Day Care», qui fonctionne dans le cadre du système municipal d'aiguillage téléphonique.

Règlements de zonage

Les administrations municipales doivent planifier et contrôler l'utilisation des terres situées dans leurs limites. Leur principal instrument à cette fin est le contrôle de l'utilisation des sols ou zonage. Celui-ci se fait au moyen de règlements qui visent généralement à affecter certaines zones de la municipalité à des usages précis. Les garderies peuvent être considérées comme des usages particuliers.

La Ville d'Ottawa, par exemple, considère les «garderies autorisées» et les «garderies en milieu familial» comme des usages particuliers dans certaines zones. Les «garderies en milieu familial» sont reconnues comme usage résidentiel dans les zones résidentielles à basse ou moyenne densité; les «garderies autorisées», à titre d'usage résidentiel ou public dans la plupart des zones résidentielles à densité moyenne et élevée, à titre d'usage commercial ou public dans la plupart des zones commerciales et, enfin, à titre d'usage public dans certaines zones industrialisées. Les services de garde peuvent être également dispensés à titre accessoire d'un usage principal autorisé dans une zone donnée.

Un règlement de zonage peut décourager la création de garderies. Par exemple, les garderies peuvent être interdites dans les zones résidentielles, empêchant ainsi ce type de service d'être offert à proximité du domicile des enfants. Cela peut entraîner de plus grandes distances à parcouir pour se rendre à la garderie ou le recours à des services en milieu familial dans le voisinage. Les restrictions peuvent également empêcher la création d'une garderie dans une maison privée. Ou encore, un règlement de zonage interdisant les garderies dans toutes les zones industrielles pourrait empêcher la mise sur pied d'une garderie en milieu de travail à proximité - non pas sur les lieux mêmes - d'une industrie donnée.

Bon nombre de problèmes de zonage ne sont pas attribuables à la mauvaise volonté, mais bien à la négligence. Souvent, la question des

garderies est simplement oubliée au moment de la formulation de priorités de zonage et de planification.

Mesures incitatives

Les municipalités peuvent jouer un rôle plus ou moins important dans la planification de projets de développement sur leur territoire. Ces projets peuvent être résidentiels, commerciaux, industriels, un agencement des trois ou d'autre nature. Ils peuvent viser la rénovation d'un immeuble, la création d'un parc industriel ou le lotissement d'une banlieue résidentielle, ou bien la mise sur pied d'une nouvelle garderie ou d'un centre d'information pour les familles. Les urbanistes et ingénieurs municipaux, surtout dans les grandes régions urbaines, assurent des services aux promoteurs en plus de s'assurer que le développement satisfait aux règlements de la Ville et aux priorités du Conseil. Par exemple, les exigences relatives au zonage et au code du bâtiment doivent être respectées; les services tels que routes, égouts et autres services publics doivent être fournis; des parcs et autres installations de loisir peuvent être nécessaires; les stationnements peuvent représenter un problème; des écoles devront peut-être être construites dans les nouvelles zones résidentielles; différents types de logement peuvent être souhaitables dans une zone en particulier. Un certain nombre de fonctionnaires municipaux, spécialistes de différents domaines, peuvent prendre part au processus.

Un trop grand nombre de municipalités ne tiennent pas compte des services de garde des enfants parmi les critères d'approbation d'un nouvel ensemble domiciliaire. De plus, les municipalités qui ont essayé de faire en sorte que la garde des enfants soit prise en compte ont eu plus ou moins de succès jusqu'à maintenant.

Le service de planification sociale de Vancouver examine les propositions de création de logements sans but lucratif et les principales demandes d'origine privée afin de déterminer si une garderie peut ou devrait être prévue[12]. Un terrain ou de l'espace à partir de certains lotissements peut parfois être fourni par les promoteurs, habituellement en échange d'une concession au sujet de la densité ou d'autres exigences relatives au zonage[13].

La Ville de Toronto a mis sur pied un groupe de travail sur les garderies en milieu de travail; il est chargé, en collaboration avec le service de planification, de sensibiliser les promoteurs et les employeurs aux avantages des garderies en milieu de travail. Les membres du groupe de travail dispensent des conseils aux promoteurs et les aident à trouver des arrangements acceptables pour qu'ils puissent affecter de l'espace à une garderie.

Veiller à ce que l'on prévoie l'espace nécessaire pour une garderie et, ensuite, à ce qu'on l'utilise pleinement, peut poser des problèmes complexes à une municipalité. En premier lieu, celle-ci doit avoir une politique qui reconnaît une certaine priorité à la création de services de garde des enfants. Cette politique doit être connue des urbanistes de la Ville et des promoteurs immobiliers. Elle

peut être énoncée clairement dans les plans officiels, les règlements de zonage, les résolutions du conseil ou d'autres instruments, ou être transmise par différents moyens non officiels. Deuxièmement, le promoteur doit trouver avantage à fournir les installations. Par exemple, il peut accepter de fournir l'espace et même des fonds de démarrage, mais à condition de n'assumer aucune responsabilité dans l'exploitation comme telle. Il faudrait alors trouver un administrateur et obtenir des garanties pour le financement à plus longue échéance. Le service doit répondre aux besoins de la population visée (p. ex. les employés d'un complexe commercial ou industriel; les habitants d'une zone résidentielle). Et, surtout, l'entente passée entre la municipalité et le promoteur doit être exécutoire, c'est-à-dire énoncée expressément dans l'entente de subdivision ou de contrôle du lotissement, de manière à ce que les autres approbations ou concessions soient clairement liées au respect des clauses concernant la garderie.

Inspection des installations

L'idée d'organiser des services de garde d'enfants surgit plus souvent dans les groupes communautaires que dans les administrations. Cependant, un grand nombre de ces projets (à l'exception des services de garde en milieu familial non déclarés) doivent être communiqués aux fonctionnaires municipaux pour obtenir les permis de construction dans le cas de travaux de construction ou de rénovation et pour la conduite des inspections relatives à l'hygiène et à la sécurité.

Dans bien des provinces, certaines tâches relatives aux inspections menées pour assurer le respect des normes provinciales ont été déléguées aux autorités municipales. Elles peuvent comprendre la vérification des normes de sécurité des immeubles, de la sécurité-incendie ou de l'hygiène (dont les médecins-hygiénistes sont responsables)[14].

2. CONCLUSION : SERVICES OFFERTS PAR LES MUNICIPALITÉS ET RÉPERCUSSIONS

Quelles que soient les mesures prises par une municipalité donnée au sujet de la prestation de services de garde d'enfants, ce recours à l'administration locale ne constitue souvent qu'un pis-aller auquel on se résout en dernier ressort. Bien que les efforts déployés par certaines municipalités aient eu des répercussions très positives sur la création d'installations pour la garde des enfants à l'intérieur de leurs limites, les administrations locales peuvent ne pas constituer le meilleur «instrument» qui soit. Souvent, elles ne disposent pas des ressources suffisantes pour répondre aux besoins de leur population.

Dans une localité donnée, les gens ont tendance à faire part de leurs doléances aux élus locaux, qui forment l'administration publique la plus «visible» et la plus accessible. Les provinces délèguent certaines responsabilités aux municipalités parce que celles-ci sont mieux placées pour connaître les besoins locaux et y répondre; cependant, les fonds ne suivent pas toujours. Cela s'applique surtout aux municipalités ontariennes qui doivent administrer les subventions aux garderies, mais qui

sont tenues de faire approuver leurs budgets par la province et sont tributaires des fonds versés par les gouvernements fédéral et provincial en vertu du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)[15].

La municipalité est certes «plus près des gens» et, partant, plus en mesure de cerner les priorités locales. Toutefois, si telle ou telle municipalité juge que la garde des enfants ne représente pas une priorité, la population risque de ne pas disposer de services suffisants pour répondre à ses besoins à ce chapitre. Le niveau des services dispensés ne sera donc pas forcément le même d'une région à l'autre.

Les quelques municipalités qui administrent elles-mêmes des programmes de garde des enfants considèrent les services qu'elles dispensent comme des compléments de ceux qui sont offerts par les administrateurs privés. Elles créent des programmes pour répondre aux besoins spéciaux qui n'intéressent pas le secteur privé.

En fait les municipalités sont un peu prises entre deux feux.

NOTES

1. Élaboré par Laurel Rothman et Jane Beach pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, décembre 1984.

2. Élaboré par Diane Bays pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, décembre 1984.

3. Règlement de l'Ontario 760/83, s. 68.

4. Loi sur les garderies, S.R.O. 1980, c.111, ss.3.5, telle que modifiée.

5. Toronto, Role of City in Day Care, Report of the Subcommittee on Day Care, adopté avec des modifications par le Conseil municipal, le 12 décembre 1983.

6. Ville de Vancouver, Groupe de travail sur les garderies, Report to Council, 1984.

7. Day Care Act, S.N.S. 1978, c.6, s.12, telle que modifiée. Loi sur les services de garde à l'enfance, L.R.Q. 1984, c.S-41. s. 4, telle que modifiée.

8. Santé et Bien-être social Canada, Situation de la garde de jour au Canada, 1983, tableau 3, p. 9.

9. Ibid. Tableau 7, p. 14.

10. Metro Toronto Community Services Department, Municipal Role in Subsidized Day Care : Some Current Issues, Ontario Municipal Social Services Association, mai 1984, p. 22 et suivantes et Annexe A.

11. Toronto, Property Tax Exemption for Non-Profit Day Care Centres, Report of Task Force on Work-Related Day Care, adopté par le Conseil municipal, avril 1984.

12. Supra, Note 6.

13. Les «concessions» constituent une pratique selon laquelle une municipalité permet un dépassement au-delà des limites habituellement imposées dans des cas analogues par le règlement de zonage. Par exemple, des restrictions concernant la hauteur ou le rapport plancher-sol peuvent être atténuées en échange d'une compensation déterminée par la municipalité (davantage de places de stationnement accessibles au public par exemple).

14. Une ventilation par province figure dans le rapport Application des normes provinciales concernant les garderies, élaboré par Tamra L. Thomson pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, janvier 1985.

15. Supra, Note 10.

TABLEAU 1

Dépenses par enfant engagées pour les garderies (0 à 9 ans) selon la répartition urbaine/rurale de la population

Région	Comté	Population totale (1981)	Population 0 à 9 ans	Dépenses pour les garderies - Année financière se terminant le 31 mars 1981	Dépenses (0 à 9 ans) par enfant pour les garderies
Régions métropolitaines (plus de 400 000)					
Centre	Peel	490 731	84 600	$ 2 379 718	28,12
	Toronto	2 137 395	251 325	24 906 431	99,10
Sud-est	Ottawa-Carleton	546 849	69 655	7 192 953	103,27
Sud-ouest	Hamilton-Wentworth	411 445	53 890	3 374 625	62,62
		3 586 420	459 470	37 853 727	82,39
Régions urbaines (de 150 000 à 400 000)					
Centre	Simcoe	225 071	33 725	$ 526 249	28,51
				534 167 (Barrie)	
	York	252 053	39 620	1 315 103	33,19
Sud-est	Durham	283 639	46 390	1 955 131	42,15
Nord	Sudbury	186 847	30 145	464 501	15,41
	Thunder Bay	153 997	23 050	195 166	49,85
				953 858 (Ville de TB)	
Sud-ouest	Essex	312 476	45 675	477 154	51,72
				1 885 332 (Windsor)	
	Halton	253 883	37 375	1 117 949	29,91
	Middlesex	318 184	43 960	305 209	47,58
				1 786 235 (London)	
	Niagara	368 288	49 595	1 829 627	36,88
	Waterloo	305 496	47 145	1 619 310	34,35
		2 659 934	396 680	$14 865 531	37,47

TABLEAU 1

Dépenses par enfant engagées pour les garderies (0 à 9 ans) selon la répartition urbaine/rurale de la population

Région	Comté	Population totale (1981)	Population 0 à 9 ans	Dépenses pour les garderies - Année financière se terminant le 31 mars 1981	Dépenses (0 à 9 ans) par enfant pour les garderies
Régions rurales (moins de 150 000)					
Centre	Dufferin	31 145	5 250	$ 184 266	35,10
Sud-est	Dundas-Stormont	101 127	14 430	19 671	27,69
	Glengarry			379 915 (Cornwall)	
	Frontenac	108 133	13 900	12 516	46,10
				628 289 (Kingston)	
	Hastings	106 883	15 130	375 927	24,85
	Kawarth-Haliburton	11 361	1 330	-	-
	Lanark	45 676	6 150	167 931	27,31
	Leeds-Grenville	80 941	10 905	12 649	1,83
				7 301 (Brockville)	
	Lennox-Addington	33 040	5 200	-	-
	Northumberland	64 966	9 055	18 443	2,03
	Peterborough	102 452	13 740	76 653	49,03
				597 080 (Peterborough)	
	Prescott-Russell	52 777	8 105	268 582	33,14
	Prince Edward	22 336	2 890	58 161	20,12
	Renfrew	87 484	12 525	253 592	20,25
	Victoria	47 854	6 800	11 056	1,63
Sud-ouest	Brant	104 427	15 605	816 909	52,35
	Bruce	60 020	9 940	129 233	13,00
	Elgin	69 707	10 520	125 445	25,23
				139 966 (St.Thomas)	

TABLEAU 1

Dépenses par enfant engagées pour les garderies (0 à 9 ans) selon la répartition urbaine/rurale de la population

Région	Comté	Population totale (1981)	Population 0 à 9 ans	Dépenses pour les garderies - Année financière se terminant le 31 mars 1981	Dépenses (0 à 9 ans) par enfant pour les garderies
	Grey	73 824	10 495	368 585	35,12
	Haldimand-Norfolk	89 456	13 250	54 365	4,10
	Huron	56 127	8 595	218 980	25,48
	Kent	107 022	16 455	291 736	38,04
				334 252 (Chatham)	
	Lambton	123 445	19 175	330 776	52,22
				670 550	
	Oxford	85 920	12 900	322 842	25,03
	Perth	66 096	10 015	115 006	35,11
				236 580 (Stratford)	
	Wellington	129 432	19 445	786 524	40,45
Nord	Algoma	133 553	21 685	143 671 (Sault Ste.	
				317 949 Marie)	21,29
	Cochrane	96 875	16 230	438 667	38,18
				180 995 (Timmins)	
	Kenora	59 421	11 475	671 733	58,54
	Manitoulin	11 001	1 880	139 084	73,98
	Muskoka	38 370	5 020	54 755	10,91
	Nipissing	80 268	11 855	-	18,81
				222 942 (North Bay)	
	Parry Sound	33 528	4 390	55 037	12,53
	Rainy River	22 798	3 630	109 064	30,05
	Timiskaming	41 288	6 200	44 559	7,19
Total (Régions rurales)		2 378 753	354 170	$ 10 392 167	29,34
Total (Ontario)		8 625 107	1 210 320	63 111 425	52,14

Source : Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, 1983.

TABLEAU 2

Droits minimums imposés aux familles sans revenu disponible - 1982

Municipalités	Droits
Barrie	1, 00 $ par jour par enfant
Brantford	10, 00 $ par mois par enfant
Chatham	5 $ par semaine
Elliot Lake	1 $ par jour
Halton	au moins 0,25 $ par jour par enfant, mais en général 1,40 $ par jour par enfant
Hamilton	Rien
London	Rien
Toronto métropolitain	1 $ par jour par enfant*
Niagara	1 $ par jour par enfant
North Bay	Rien
Orangeville	1 $ par jour pour le premier enfant et 0,75 $ pour chaque autre enfant
Oshawa	1 $ par jour
Ottawa-Carleton	10 $ par mois par enfant
Peel	2,25 $ par jour par enfant pour les familles monoparentales 6,25 $ par jour par enfant pour les familles à deux parents
Peterborough	7,50 $ par semaine pour les bénéficiaires de prestations du bien-être social général et de prestations familiales 12,50 $ pour les autres
Sault Ste-Marie (Parcs et loisirs)	1 $ par jour par enfant
Sault Ste-Marie (Services sociaux et pour les familles)	1 $ par jour par enfant
Comté de Simcoe	1 $ par jour par enfant
Smith Falls	0,90 $ par jour par enfant
Stratford	5 $ par jour par enfant
Sudbury	0,50 $ par jour
Timmins	2 $ par jour par enfant
Thunder Bay	16 $ par mois par enfant
Waterloo	Rien
Windsor	1 $ par jour
York	5 $ par semaine

* En 1982, les droits réels ont été établis à 1,50 $ par jour par famille, avec la possibilité de diminuer jusqu'à 1 $ si la famille connaît des difficultés financières.

Source : Policy on Needs-Testing and Fee-Charging for Day Nurseries Services, ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, Division des opérations, 1982.

LE FINANCEMENT PUBLIC DE LA GARDE DES ENFANTS

Étude réalisée par Christine Blain pour le

Groupe d'étude sur la garde des enfants

Août 1985

TABLE DES MATIÈRES

		Page
1.	INTRODUCTION	191
2.	MESURES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	192
	2.1 Déduction d'impôt pour frais de garde d'enfants	192
	2.2 Régime d'assistance publique du Canada	194
	2.3 Allocations de garde pour personnes à charge versées par la CEIC	196
	2.4 Contributions du MAIN pour la garde des enfants dans les réserves indiennes	196
3.	MESURES DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX ET DES TERRITOIRES	197
	3.1 Allégement fiscal	198
	3.2 Garde subventionnée pour les familles à faible revenu	198
	3.3 Subventions de fonctionnement	201
	3.4 Subventions de démarrage ou de travaux de réparation	202
	3.5 Programmes destinés à l'enfance en difficulté	202
4.	CONCLUSION	203
	4.1 Pertinence du financement gouvernemental	203
	4.2 Contributions du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux ou des territoires	203
	4.3 Conséquences pour les familles	205
	4.4 Future orientation touchant le financement de la garde des enfants	212
NOTES		215
ANNEXE		218
	Profils des provinces et territoires	218
	Répercussions sur les familles	218
	Colombie-Britannique	220
	Alberta	225
	Saskatchewan	230
	Manitoba	234
	Ontario	239
	Québec	243
	Nouveau-Brunswick	248
	Nouvelle-Écosse	252
	Île-du-Prince-Édouard	256
	Terre-Neuve	259
	Yukon	262
	Territoires du Nord-Ouest	265

1. INTRODUCTION

On parle de plus en plus d'une crise au sujet des services de garde d'enfants au Canada. Les principales difficultés semblent tenir au fait que (1) l'offre de services de garde de bonne qualité est insuffisante ou que cette offre est mal répartie, et que (2) dans la situation actuelle, la majorité des familles canadiennes n'ont pas les moyens de payer des services de qualité acceptable.

L'objet du présent document est de décrire l'aide financière accordée aux services de garde au Canada par le gouvernement fédéral et les provinces, et les conséquences de cette aide pour des familles dont le niveau de revenu est différent.

La demande de services de garde d'enfants s'est accrue au cours des dix dernières années du fait de l'arrivée en force des mères sur le marché du travail. Malgré la rareté des données pertinentes, Santé et Bien-être Canada estime[1] qu'en 1985, il y avait au Canada environ 2,3 millions de familles, ayant des enfants de moins de 12 ans dont la principale source de revenu était un emploi rémunéré ou des gains provenant d'un travail autonome. Dans 1 175 000 familles, soit 52 % d'entre elles, les deux parents travaillaient. Dans 907 000 familles, soit 40 %, un seul parent travaillait et l'autre parent était sans emploi ou à l'écart du marché du travail. Les 175 000 familles qui restaient, soit 8 % d'entre elles, étaient des familles monoparentales dont le chef travaillait. Enfin 332 000 autres familles canadiennes ayant des enfants de moins de 12 ans recevaient leur principal revenu du gouvernement ou d'une source privée autre que celle de l'emploi. Ainsi, la famille «traditionnelle» constituée d'un pourvoyeur, d'une maîtresse de maison et d'enfants à charge a été remplacée comme type prédominant et le type de famille où les deux parents travaillent est maintenant le plus répandu.

Les parents font appel à différents types de services de garde pour leurs enfants pendant les heures de travail. Une étude menée par Statistique Canada en 1981[2] révèle que, dans le cas de 20 % des familles ayant des enfants d'âge préscolaire dont les deux parents travaillent, les parents assurent eux-mêmes entièrement la garde de leurs enfants. Les autres enfants d'âge préscolaire fréquentent des garderies accréditées ou se font garder dans des familles de garde reconnues (entre 9,6 et 34,4 %, selon l'âge de l'enfant) et enfin dans des foyers privés non agréés (à domicile ou ailleurs)[3]. D'après l'étude de Statistique Canada, 16 % de tous les enfants d'âge scolaire de 6 à 14 ans restent seuls après l'école, 71 % sont gardés par leurs parents et enfin, 5 % le sont par leurs frères et soeurs. Le reste, soit 8 % des enfants, sont gardés (1) dans leur propre foyer par un parent ou une autre personne, ou (2) dans un autre foyer, agréé ou non, ou enfin (3) dans une garderie de jour. Les données recueillies par le Centre national d'information sur la garde de jour à Santé et Bien-être Canada confirment qu'en 1984, il n'y avait assez de places que pour 2,6 % des enfants de 6 à 12 ans dont les parents travaillaient ou étudiaient 20 heures ou plus par semaine.

L'étendue de l'aide financière accordée aux familles dépend de plusieurs facteurs corrélatifs comme le revenu familial, le type de services de garde utilisés, l'existence de places subventionnées (si la famille a un

revenu assez faible pour y avoir droit), et enfin du bon vouloir des gardiennes non accréditées à fournir des reçus. Comme nous le verrons dans l'exposé ci-dessous, l'aide financière fournie par le gouvernement du Canada ne peut être obtenue que par une minorité de ceux qui ont recours aux services de garde.

2. MESURES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Le gouvernement fédéral apporte une aide financière à la garde des enfants par le biais de quatre mesures : 1) la déduction pour frais de garde d'enfants (DFGE) sur la déclaration d'impôt sur le revenu d'un des parents; 2) la subvention à frais partagés des places en garderie dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada; 3) l'allocation pour frais de garde aux parents qui suivent des cours de formation de la CEIC; et 4) les contributions du ministère des Affaires indiennes et du Nord aux programmes de services de garde dans les réserves indiennes. Le gouvernement fédéral a dépensé quelque 224 millions pour ces quatre mesures en 1984-1985, comme il est indiqué dans le tableau suivant.

TABLEAU 1

Dépenses estimatives du gouvernement fédéral pour 1984-1985

		(millions $)
A.	Déduction d'impôt pour frais de garde	115
B.	Places en garderie subventionnées dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada	90
C.	Allocation de frais de garde aux parents inscrits à un programme de formation de la CEIC	16,9
D.	Contributions du MAIN aux services de garde dans les réserves indiennes	2,5
	Total	224,4 $

Sources : Ministère des Finances du Canada; Santé et Bien-être Canada; Emploi et Immigration Canada; Ministère des Affaires indiennes et du Nord.

2.1 Déduction d'impôt pour frais de garde d'enfants

La mesure en rubrique permet aux parents de déduire de leur revenu imposable les dépenses engagées pour la garde de leurs enfants de moins de 14 ans jusqu'à concurrence de 2 000 $ par enfant (8 000 $ par famille). La déduction doit être réclamée par le conjoint qui a le revenu le plus bas. La réclamation totale ne peut dépasser les deux tiers (2/3) de ce revenu.

Le ministère des Finances estime[4] qu'au cours de l'année d'imposition 1984, la dépense fiscale totale afférente à cette mesure s'élevait à 174 millions de dollars, dont 115 millions provenaient des recettes fédérales et 59 millions des recettes des provinces et des territoires.

Les gouvernements des provinces (à l'exception du Québec) et des territoires contribuent automatiquement au coût de la déduction compte tenu de la structure de leur système d'imposition. Une déduction abaisse le revenu imposable, réduisant l'impôt fédéral payable et, l'impôt provincial étant calculé (dans neuf provinces et dans les Territoires) comme une fraction de l'impôt fédéral, les recettes des gouvernements provinciaux et des territoires s'en trouvent aussi réduites. Au cours de l'année d'imposition 1984, les taux d'imposition des provinces et des Territoires s'échelonnaient entre 43 % de l'impôt fédéral payable dans les Territoires du Nord-Ouest et 60 % de l'impôt fédéral payable à Terre-Neuve.

Les différences dans les taux d'impôt des provinces produisent des taux marginaux d'impôt qui diffèrent d'une province à l'autre, de sorte que la valeur exprimée en impôt non payé d'une déduction comme la déduction pour frais de garde varie d'une province à l'autre pour les contribuables ayant le même revenu imposable.

Les résidents du Québec remplissent deux déclarations d'impôt sur le revenu. Les parents qui doivent débourser des frais de garde d'enfants peuvent réclamer la déduction de 2 000 $ par enfant dans leur déclaration d'impôt fédéral comme tout autre contribuable canadien. Dans leur déclaration d'impôt provincial, les résidents du Québec ont le choix entre une déduction de 2 000 $ de frais de garde pour chaque enfant et un crédit d'impôt de 300 $ pour le premier enfant, de 200 $ pour le deuxième et de 100 $ pour chaque autre enfant de moins de six ans[5]. Les contribuables québécois à faible revenu ou qui n'ont pas les reçus requis ont avantage à réclamer le crédit d'impôt; ceux qui ont des revenus plus élevés tirent un plus grand profit de la déduction.

Cette mesure étant une déduction fiscale, elle rapporte davantage aux contribuables à revenu élevé qu'aux contribuables à faible revenu. La déduction rapportait environ 1 000 $ par enfant pour les familles dont les deux parents travaillaient et dont le revenu dépassait 131 900 $ en 1984. Elle rapportait entre 500 et 600 $ aux familles ayant des enfants de moins de 12 ans dont les deux parents travaillaient et gagnaient le revenu familial moyen soit 43 000 $, et enfin, elle ne rapportait rien du tout à un parent célibataire gagnant moins de 10 350 $[6].

La Loi de l'impôt sur le revenu ne contient aucune restriction en ce qui a trait à la qualité des services de garde fournis autre que celle exigeant que les services de garde soient utilisés pour permettre aux parents de gagner un revenu; cependant, elle exige que les parents présentent des reçus sur lesquels figurent le numéro d'assurance sociale des particuliers qui ont fourni les services de garde. On ne connaît pas l'ampleur exacte du marché parallèle des services de garde où les gardiens non agréés refusent de fournir des reçus aux parents, mais nous savons qu'au cours de l'année d'imposition 1983, l'année la plus récente pour laquelle existent des statistiques préliminaires sur l'impôt, la déduction a été réclamée par 451 593 contribuables pour la garde d'environ 700 000 enfants[7]. Le Centre national d'information sur la garde de jour à Santé et Bien-être Canada estime qu'au cours de la même année, il y avait quelque 1,5 million d'enfants au Canada dont les parents travaillaient ou étudiaient au moins 20 heures par semaine. Un peu moins de la moitié d'entre eux ont réclamé la déduction pour

frais de garde d'enfants. La déduction, à coup sûr, est inutile pour toutes les familles des 800 000 enfants ou plus pour qui aucune réclamation n'a été faite en 1983.

2.2 Le Régime d'assistance publique du Canada

Dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), le gouvernement fédéral partage avec les gouvernements provinciaux et les Territoires du Nord-Ouest le coût des subventions pour la garde d'enfants accordées aux familles nécessiteuses ou qui risquent de le devenir. Ce partage des coûts se fait sur une base de 50/50 entre les deux ordres de gouvernement. La contribution du gouvernement fédéral au financement de ce programme pour l'année financière 1984-1985 a été évaluée à environ 90 millions de dollars[8].

Les types de services de garde admissibles au financement à frais partagés varient selon que les provinces ou le gouvernement des Territoires font leur demande dans le cadre des dispositions relatives à l'assistance sociale ou aux services de bien-être social du RAPC.

En vertu des dispositions relatives à l'assistance sociale, le gouvernement fédéral partagera le coût des programmes d'aide établis par la province pour les personnes nécessiteuses sans tenir compte de l'origine du service. En ce qui concerne la garde des enfants, le gouvernement fédéral participera au coût de toute forme de garde que la province consent à subventionner : accréditée, non accréditée, à but lucratif, à but non lucratif. Par conséquent, les provinces et les territoires qui ont recours à une évaluation des besoins pour vérifier l'admissibilité à la subvention peuvent réclamer la participation du gouvernement fédéral pour des services de garde dans une garderie à but lucratif ou chez un particulier aussi bien que pour des services fournis dans un établissement à but non lucratif, dans des établissements publics ou encore dans des foyers. L'Ontario et les Territoires du Nord-Ouest utilisent une formule d'évaluation des besoins et font leur réclamation au gouvernement fédéral pour les services de garde subventionnés ou à frais partagés conformément à ces dispositions du Régime d'assistance publique du Canada.

Les subventions pour la garde d'enfants accordées par les provinces aux personnes pouvant être dans le besoin, sont également admissibles au financement à frais partagés en vertu des dispositions du RAPC relatives aux services de bien-être social. La situation financière peut être déterminée par une évaluation des revenus, mais la participation du gouvernement fédéral se limite alors aux services fournis soit par le gouvernement provincial soit par le secteur bénévole (à but non lucratif). Par conséquent, dans les provinces où l'on fait passer une évaluation du revenu pour vérifier l'admissibilité aux services de garde subventionnés, seules les subventions pour les enfants inscrits dans des garderies publiques ou dans des établissements à but non lucratif sont l'objet d'un financement à frais partagés par le gouvernement fédéral. Ainsi, en Alberta, où 70 % des garderies sont à but lucratif[9], le gouvernement provincial a contribué, en 1984-1985, à 81 % du budget total de 21,1 millions de dollars consacrés à l'aide financière aux parents à faible revenu[10].

Des directives fédérales établissent les plafonds de revenu pour les familles considérées admissibles à l'aide financière à frais partagés dans le cadre des dispositions du RAPC relatives aux services de bien-être social. Le revenu correspondant au total de la pension de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti sert de seuil de référence et il est rajusté selon la taille de la famille. Les plafonds pour une famille monoparentale et pour un couple ayant un ou deux enfants admissibles en décembre 1984 figurent dans le tableau suivant. Pour chaque enfant supplémentaire, le plafond est haussé de 306 $ par mois. Au-delà de ces plafonds, des subventions partielles peuvent être versées jusqu'à concurrence d'un revenu équivalant à 150 % du revenu maximum donnant droit à une subvention complète.

TABLEAU 2

Revenus familiaux conformes aux lignes directrices du gouvernement fédéral relatives à la probabilité du besoin

(Décembre 1984)

	Subvention complète ($/par mois)	Cessation des subventions partielles
Famille monoparentale,		
un enfant	1 836	2 754
deux enfants	2 142	3 213
Couple,		
un enfant	2 142	3 213
deux enfants	2 448	3 672

Source : Direction générale du programme des services sociaux, Santé et Bien-être Canada.

Les niveaux de revenus pour lesquels des subventions sont effectivement versées aux familles canadiennes sont fixés par les gouvernements des provinces et des territoires. À l'heure actuelle, aucune administration, ni des provinces ni des territoires, utilisant une formule d'évaluation des revenus, n'a des plafonds aussi élevés que ceux stipulés dans les lignes directrices fédérales, comme nous le verrons ci-dessous dans l'exposé des mesures prises par les provinces et les Territoires du Nord-Ouest.

2.3 Allocations de garde pour personnes à charge versées par la CEIC

Emploi et Immigration Canada (EIC) accorde une allocation de formation aux stagiaires inscrits au Programme de formation en établissement. Une allocation spéciale est versée aux stagiaires ayant des enfants de moins de 11 ans nécessitant des services de garde pendant le stage. Le montant de l'allocation de garde pour personnes à charge a été substantiellement accru en mars 1985. Dans le cadre du programme, une subvention de 75 $ par semaine est maintenant versée aux parents pour chaque enfant de moins de 11 ans qui (1) fréquente l'école et doit être gardé pendant quatre heures ou plus par jour, ou (2) ne fréquente pas l'école, ou enfin (3) est handicapé.

Au titre de ce programme, 16,9 millions de dollars au total ont été versés en 1984-1985 pour le compte de 12 377 stagiaires, dont 90 % étaient des femmes[11]. Parmi les bénéficiaires de cette allocation, il y avait de nouveaux immigrants qui recevaient une formation linguistique aux frais du gouvernement ainsi que des stagiaires inscrits à des cours réguliers dans des collèges ou des écoles de formation professionnelle. Bien que l'allocation de garde pour personnes à charge ne constitue qu'une part infime du budget de formation du gouvernement (moins de 1 %), elle n'en est pas moins considérée comme un élément important des efforts déployés par le Ministère en vue d'améliorer l'accès à la formation pour les femmes, qui sont toujours largement sous-représentées dans les programmes de formation offerts par le gouvernement.

2.4 Contributions du MAIN à la garde des enfants dans les réserves indiennes

À l'extérieur de l'Ontario, le ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN) finance un nombre restreint de programmes de services de garde aux enfants dans les réserves indiennes, à même les dépenses discrétionnaires du budget des programmes sociaux pour chaque région. Le MAIN finance quatre garderies de jour en Colombie-Britannique (y compris une à Last Post, au nord de la province), un nombre inconnu mais restreint des 16 garderies de l'Alberta, une des quatre garderies du Manitoba et une au Québec. Il n'y a pas de garderie de jour dans les réserves de la Saskatchewan, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard ou de Terre-Neuve. Lorsque le Ministère finance des services de garde, il s'agit habituellement d'un financement substantiel, qui s'élève souvent à 80 % des coûts de fonctionnement. Les dépenses totales du MAIN pour les garderies situées à l'extérieur de l'Ontario en 1984-1985 s'élevaient à 305 540 $.

En Ontario, en vertu de l'accord général de 1965 sur le bien-être social des Indiens conclu entre la province et le MAIN, c'est le gouvernement provincial qui fournit les services de garde de jour, d'aide sociale, d'aide familiale et d'aide à l'enfance, aux Indiens de plein droit vivant dans les réserves, aux termes d'une entente de financement à frais partagés avec le gouvernement fédéral. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord accorde une subvention de démarrage équivalant à 20 % des coûts prévus de fonctionnement pour la première année à toutes les bandes désireuses d'ouvrir une garderie. La province rembourse 80 % des coûts de fonctionnement de la garderie, et la province, est ensuite remboursée par le MAIN à raison de 95 % de ses dépenses. En 1984-1985, les dépenses totales du MAIN pour les garderies de l'Ontario s'élevaient à 2,2 millions de dollars.

En 1984-1985, quatre bandes ont financé des garderies par des subventions accordées dans le cadre de programmes de création d'emplois, parrainés par Emploi et Immigration Canada (trois au Manitoba et une au Yukon). Ces subventions assuraient le financement total de la première année de fonctionnement puis 60 % pour la deuxième année et enfin, 30 % pour la troisième année. Lorsque les fonds de la subvention accordée dans le cadre du Programme des services Canada ont été épuisés, la bande Champagne/Aishihik de Haines Junction au Yukon a dû fermer, à l'été 1985, une garderie de jour très populaire au cours de sa quatrième année de fonctionnement. La bande n'a pu trouver d'autres sources de financement et la contribution des utilisateurs n'était pas suffisante pour maintenir la garderie.

Dans la plupart des provinces, les garderies de jour des réserves indiennes ne sont ni accréditées ni financées par les gouvernements provinciaux. Toutefois, le gouvernement de l'Alberta accorde à ces garderies les mêmes subventions de fonctionnement qu'aux autres garderies de la province, si ces établissements répondent à certaines normes provinciales. Plusieurs bandes ont constaté que l'absence d'immeubles appropriés les a privées du soutien financier de la province. En 1984-1985, sept des seize garderies de jour des réserves indiennes de l'Alberta ont été financées par le gouvernement provincial.

Bien qu'il n'existe pas de garderie de jour comme telles dans les réserves indiennes du Nouveau-Brunswick, la province, aux termes de l'accord entre le Canada, le Nouveau-Brunswick et les Indiens concernant les services d'aide à l'enfance et à la famille, finance deux programmes de développement de l'enfant et d'aide à la famille. Ces centres offrent des programmes destinés à la fois à la mère et à l'enfant, comme des classes de prématernelle pour les petits pendant que les parents participent à des ateliers sur l'art d'être parent.

Comme il n'y a que deux réserves au Yukon et aucune dans les Territoires du Nord-Ouest, les Indiens de plein droit des deux territoires ont recours aux services de garde d'enfants habituels et sont admissibles à la subvention selon les mêmes critères que tout autre résident des Territoires. Les dépenses du gouvernement des territoires pour les services de garde subventionnés des enfants indiens sont financées à frais partagés par le gouvernement fédéral dans le cadre du RAPC.

3. MESURES DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX ET DES TERRITOIRES

L'élaboration de programmes pour la garde des enfants au Canada est la responsabilité première des provinces et des territoires. Ces administrations sont chargées de l'élaboration de normes et de leur application, ainsi que de la mise sur pied de programmes pour la garde des enfants à l'intérieur de leur juridiction administrative. L'aide financière que les provinces et les territoires fournissent pour la garde des enfants varie considérablement d'une administration à l'autre, que ce soit dans sa conception ou dans son étendue.

Les administrations des provinces et des territoires assurent un soutien financier pour la garde des enfants grâce à cinq types de mesures générales : 1) l'allégement fiscal, 2) la garde subventionnée pour les familles à faible revenu, 3) les subventions de fonctionnement, 4) les subventions de démarrage ou accordées pour des travaux de réparation et enfin 5) les subventions pour la garde des enfants en difficulté.

3.1 Allégement fiscal

La contribution des gouvernements des provinces et des territoires à la déduction pour frais de garde d'enfants en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu a été exposée ci-dessus, ainsi que la disposition spéciale d'allégement fiscal prévue par le régime d'imposition du gouvernement du Québec pour les familles qui doivent débourser des frais de garde.

3.2 Garde subventionnée pour les familles à faible revenu

Toutes les provinces et les territoires assurent la garde subventionnée pour les familles à faible revenu. L'admissibilité à la garde subventionnée, le montant de la subvention offerte et le nombre de places subventionnées fournies, ce sont là l'ensemble des critères établis par les gouvernements des provinces et des territoires en fonction de leurs priorités respectives. En vertu du Régime d'assistance publique du Canada, le gouvernement fédéral offre d'assumer la moitié des coûts de toutes les dépenses engagées par les administrations des provinces ou des territoires pour les familles nécessiteuses ou susceptibles de l'être. Toutefois, en raison de plusieurs caractéristiques inhérentes au RAPC, ce ne sont pas toutes les provinces qui peuvent demander le financement à frais partagés des dépenses engagées pour les familles à faible revenu vivant sur leur territoire.

Ces dispositions du Régime d'assistance publique sur la garde subventionnée des enfants ont entraîné des problèmes qui font l'objet d'un autre rapport préparé par le Groupe d'étude sur la garde des enfants[13]. Les principaux problèmes semblent être les suivants : 1) les provinces qui calculent les revenus au moyen d'une évaluation ne peuvent recouvrer les fonds partagés avec le fédéral pour la garde subventionnée dans le cas des garderies à but lucratif, et 2) les subventions provinciales pour la création de places subventionnées ne peuvent être financées à frais partagés au cours de l'année pendant laquelle ces dépenses sont engagées. (Le gouvernement fédéral assumera en partie l'amortissement relatif à ces coûts.)

Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard accordent des subventions correspondant au coût total de la garde pour les familles admissibles à faible revenu.

Le gouvernement de l'Ontario autorise les municipalités à fixer un tarif minimum et, en 1984, la plupart d'entre elles se sont prévalues de cette option. Par exemple, dans le Grand Toronto, les parents seuls au revenu le plus faible (revenu net inférieur à 650 $ par mois) ont dû verser 22 $ par mois pour la garde de leurs enfants.

Les sept autres provinces et les deux territoires ont fixé un plafond à l'aide financière, et les parents paient le reste des frais de garde. En Colombie-Britannique, en Saskatchewan et au Québec, les parents qui avaient droit à une subvention complète en 1984 ont dû payer entre 149 $ et 189 $ par mois pour la garde de deux enfants. Par ailleurs, au Manitoba et en Nouvelle-Écosse, les parents qui avaient droit à la subvention complète n'ont eu à verser qu'une contribution de 20 à 26 $ par mois, respectivement, pour la garde de deux enfants. La subvention maximale allouée au Nouveau-Brunswick en 1984 était suffisamment généreuse pour que les familles ayant des enfants inscrits dans des garderies à prix moyens n'aient rien eu à débourser pour ces services. En Alberta, les plafonds à l'aide financière sont également généreux, mais les parents doivent débourser 45 $ par mois au minimum pour la garde de leurs enfants.

L'admissibilité à la garde subventionnée des enfants est déterminée au moyen d'une évaluation des besoins, établie par chacune des provinces ou des territoires. Le tableau 3 indique les seuils de revenu net par famille (c'est-à-dire, une fois que l'impôt et les retenues obligatoires au titre de l'assurance-chômage et du RPC ont été prélevés) à partir desquels les familles avaient droit à une subvention totale ou partielle au cours du dernier trimestre de 1984.

TABLEAU 3

Seuils de revenu mensuel net donnant droit à la garde subventionnée des enfants en 1984

	Famille monoparentale Un enfant ($)	Famille monoparentale Deux enfants ($)	Couple Un enfant ($)	Couple Deux enfants ($)
Colombie-Britannique	875/1 315	1 005/1 853	1 005/1 445	1 105/1 953
Alberta	1 130/1 461	1 250/1 821	1 330/1 651	1 430/1 991
Saskatchewan*	1 640/2 560	1 740/3 580	1 640/2 560	1 740/3 580
Manitoba	960/1 556	1 138/2 330	1 138/1 734	1 316/2 508
Ontario**	1 407/1 740	1 571/2 237	1 781/2 114	1 904/2 570
Québec	925/1 633	975/1 683	1025/1 733	1 075/1 783
Nouveau-Brunswick	832/1 322	880/1 844	920/1 410	971/2 121
Nouvelle-Écosse	980/1 407	1 040/1 467	999/1 467	1 059/1 527
Île-du-Prince-Édouard	740/1 260	960/1 480	960/1 480	1 080/1 600
Terre-Neuve	410/ 950	430/ 970	430/ 970	470/1 010
Territoires du Nord-Ouest**	1 303/1 743	1 406/2 286	1 406/1 846	1 500/2 380
Yukon***	1 010/1 501	1 100/2 091	1 180/1 671	1 290/2 281

Notes : Le revenu le plus bas est le seuil d'exemption au-dessous duquel les familles ont droit à la subvention complète et, le revenu le plus élevé, le seuil d'allocation à partir duquel cessent les subventions partielles.

* Le seuil d'exemption et le seuil d'allocation indiqués pour la Saskatchewan sont des revenus mensuels bruts.

** L'Ontario et les Territoires du Nord-Ouest utilisent une formule d'évaluation des revenus. Pour ces deux juridictions nous avons présumé que les dépenses de la famille correspondaient aux allocations maximales prévues d'après l'évaluation pour un demandeur ordinaire. En outre, dans les deux juridictions, les familles à revenu élevé ont droit à une subvention si elles ont des dépenses inusitées, comme des dépenses médicales.

*** Les plafonds de revenu élevé s'appliquent à des régions des territoires situées à l'extérieur de la région de Whitehorse.

Le nombre de places subventionnées en garderie est trop faible pour répondre au besoin. Dans un rapport préparé par le Groupe d'étude sur le Régime d'assistance publique du Canada, on estimait qu'en 1983, le nombre de places subventionnées ne suffisait que pour 19 % des enfants admissibles de moins de six ans (c'est-à-dire là où le revenu familial est inférieur au seuil moyen établi par les provinces ou les territoires et où les deux parents, ou le parent célibataire travaillent). Cependant, toutes les places subventionnées ne sont pas occupées par des enfants de moins de six ans ou par des enfants dont les parents travaillent. Certaines sont occupées par des enfants ayant besoin de protection ou de stimulation intellectuelle selon les spécialistes de l'aide à l'enfance.

Certaines provinces assument la totalité du coût des services de garde pour les familles admissibles à faible revenu; cependant, la plupart des provinces les financent jusqu'à concurrence d'un plafond mensuel fixé.

3.3 Subventions de fonctionnement

Cinq provinces, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec et le Nouveau-Brunswick accordent des subventions de fonctionnement aux garderies, et même dans certains cas aux familles de garde reconnues. Le montant de ces subventions varie considérablement, de 3 084 $ annuellement par place en Alberta à 78 $ annuellement par place au Nouveau-Brunswick. Au Manitoba et au Québec, ces subventions sont réservées aux garderies à but non lucratif. L'Alberta et le Nouveau-Brunswick accordent également des subventions de fonctionnement aux garderies à but lucratif. La Saskatchewan ne fournit des subventions de fonctionnement qu'aux garderies du nord de la province mais accorde également des petites subventions annuelles pour l'achat de matériel (100 $ par place) ainsi qu'aux familles de garde reconnues (50 $ par place).

Le Manitoba et le Québec accordent des subventions de fonctionnement aux garderies ainsi qu'aux programmes de garde en milieu familial; l'Alberta et le Nouveau-Brunswick réservent ces subventions aux garderies seulement.

Les subventions de fonctionnement constituent une part beaucoup plus grande de l'ensemble des dépenses du gouvernement provincial liées à la garde des enfants en Alberta (46 %) et au Manitoba (39 %), qu'au Québec (14 %) et au Nouveau-Brunswick (4 %).

La subvention de fonctionnement faisant partie intégrante du coût de la garde subventionnée des enfants des familles à faible revenu, le gouvernement fédéral en partage le coût au titre du RAPC. Le financement des subventions de fonctionnement accordées à d'autres places n'est pas partagé. Par conséquent, le gouvernement fédéral ne contribue que pour une part minime des dépenses. En 1984-1985, on estime que la contribution du gouvernement fédéral s'élevait à 9,7 millions de dollars sur un montant total de 54,5 millions de dollars pour l'ensemble des dépenses de subventions, ce qui représente 18 %.

3.4 Subvention de démarrage ou de travaux de réparation

La plupart des gouvernements provinciaux, à l'exception de l'Alberta, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, octroient des subventions de fonctionnement de différents montants pour l'ouverture de garderies, pour l'élargissement des services, pour des travaux de réparation ou l'acquisition de matériel. Dans la plupart des cas, ces subventions sont réservées aux garderies accréditées à but non lucratif, mais dans certaines administrations, les garderies lucratives ainsi que les familles de garde reconnues y ont droit. En 1984-1985, les dépenses totales engagées au Canada pour les subventions de démarrage ou pour des travaux de réparation s'élevaient à 7,6 millions de dollars, soit seulement 1,4 % de l'ensemble des dépenses consacrées à la garde des enfants.

3.5 Programmes destinés à l'enfance en difficulté

Dans la plupart des provinces dotées d'un programme destiné à l'enfance en difficulté, le gouvernement accorde une aide financière pour couvrir les coûts supplémentaires pour la garde des enfants en difficulté. Les parents doivent payer le tarif courant, à moins que la famille n'ait droit à une subvention en raison de son revenu. Toutefois, à l'Île-du-Prince-Édouard, seules les familles admissibles et dont le revenu a été vérifié au moyen d'une évaluation bénéficient d'une aide financière pour la garde d'enfants en difficulté.

Les subventions gouvernementales peuvent couvrir des travaux de rénovation effectués à la garderie, l'achat de matériel spécialisé, la formation du personnel, les salaires versés au personnel compétent et le coût des tâches administratives supplémentaires nécessitées par l'élaboration de programmes de développement personnalisé. En Colombie-Britannique, en Alberta, en Ontario, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard, le niveau de l'aide financière requise fait l'objet de négociations particulières pour chaque cas individuel. Quant aux provinces de la Saskatchewan, du Manitoba et du Québec, elles fixent des plafonds pour chaque place attribuée à un enfant en difficulté.

En vertu du RAPC, le gouvernement fédéral participera aux coûts seulement pour la partie des dépenses consacrée aux enfants admissibles à la garde subventionnée en raison du revenu. En 1984-1985, l'ensemble des dépenses consacrées aux programmes de services de garde pour les enfants en difficulté au Canada s'élevaient à quelque 23,6 millions de dollars, soit seulement 50 $ par enfant handicapé ou invalide dont on estime le nombre total au pays à 470 000[14].

4. CONCLUSION

4.1 Pertinence du financement gouvernemental

En 1984-1985, les gouvernements fédéral, provinciaux et des Territoires ont dépensé 542,3 millions de dollars pour la garde d'environ 4,7 millions d'enfants de moins de 13 ans, ce qui représente une dépense par tête de 116 $, soit approximativement 3 % du coût de la garde à plein temps d'un enfant de trois ans dans un établissement accrédité. Les dépenses par tête, par province, ou par territoire s'échelonnent entre 45 $ à Terre-Neuve et 142 $ au Québec.

4.2 Contributions du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux ou des territoires

La part respective des dépenses totales assumées par le gouvernement fédéral et par les gouvernements des provinces ou des territoires varie considérablement d'une administration à l'autre. En 1984-1985, les dépenses fédérales pour la garde des enfants (dans le cadre du RAPC, de la déduction pour frais de garde d'enfants, et des allocations de formation), s'élevaient à 216 millions de dollars[15], et représentaient 40 % de l'ensemble des dépenses, mais dans sept administrations (Saskatchewan, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve, Territoires du Nord-Ouest, Yukon), la part du gouvernement fédéral couvrait 50 % ou plus de la totalité des dépenses, comme il est indiqué dans le tableau suivant.

TABLEAU 4

Dépenses des gouvernements fédéral, provinciaux ou des Territoires relatives à la garde des enfants
Dépenses pour 1984-1985

Province	Total ($ millions)	Par tête ($)	Fédéral ($ millions)	Provincial ($ millions)	Part du gouvernement (pourcentage)
Colombie-Britannique	45,1	88	21,8	23,3	48
Alberta	65,4	134	17,5	47,9	27
Saskatchewan	18,1	86	9,7	8,4	54
Manitoba	25,4	124	10,8	14,6	43
Ontario	188,3	118	88,3	100,0	47
Québec	168,2	142	49,4	118,8	29
Nouveau-Brunswick	9,7	67	5,5	4,2	57
Nouvelle-Écosse	13,2	80	7,6	5,6	58
Île-du-Prince-Édouard	1,6	60	1,0	0,6	61
Terre-Neuve	6,1	45	3,7	2,4	60
Territoires du Nord-Ouest	0,8	57	0,6	0,2	72
Yukon	0,4	85	0,2	0,2	54
Total	542,3	116	216,1	326,2	40

C'est en Alberta (27 %) et au Québec (29 %) que la contribution du gouvernement fédéral à l'ensemble des dépenses liées à la garde des enfants est la moins élevée. Le gouvernement de l'Alberta accorde aux garderies à but non lucratif ou à but lucratif des subventions de fonctionnement substantielles qui représentent 46 % de l'ensemble des dépenses de la province consacrées à la garde des enfants en 1984-1985. Ce gouvernement recouvre seulement une infime partie de ces subventions aux familles à faible revenu par le biais du RAPC puisque 70 % des garderies de la province sont à but lucratif. Le gouvernement du Québec offre également des subventions de fonctionnement et on estime qu'en 1984-1985, seulement 32 % de ces dépenses ont été recouvrées du gouvernement fédéral au titre du RAPC. Toutefois, 67 % de l'ensemble des dépenses pour la garde des enfants engagées par le gouvernement du Québec prend la forme d'un allégement fiscal en vertu du régime fiscal du Québec, situation qui est particulière à cette province.

4.3 Conséquences pour les familles

Dans toutes les administrations, des subventions sont offertes pour aider un nombre restreint de parents à faible revenu à assurer la garde de leurs enfants. En 1984-1985, trois provinces (Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard et Nouveau-Brunswick) ont accordé des subventions correspondant au plein tarif demandé par les garderies à prix moyens. Les autres gouvernements ont fourni des subventions maximales s'échelonnant entre 69 % et 70 % (pour la garde des bébés en Saskatchewan et en Colombie-Britannique) et 93-95 % (en Ontario) des frais de garde, comme le tableau 5 l'indique.

TABLEAU 5

Subventions annuelles maximales accordées en 1984 pour la garde d'un enfant par les gouvernements des provinces et des Territoires (pourcentage des frais moyens)

	Garde des bébés ($)	Garde des bébés (%)	Garde des enfants d'âge scolaire ($)	Garde des enfants d'âge scolaire (%)
Colombie-Britannique	3 636	70 %	2 640	77 %
Alberta*[a]	2 880	83 %	2 880	83 %
Saskatchewan	2 820	69 %	2 820	77 %
Manitoba*[b]	2 860	92 %	2 860	92 %
Ontario*[c]	4 750	95 %	3 560	93 %
Québec	2 600	75 %	2 600	79 %
Nouveau-Brunswick*[d]	3 380	100 %	2 860	100 %
Nouvelle-Écosse*[e]	3 198	90 %	3 198	90 %
Île-du-Prince-Édouard	2 870	100 %	2 930	100 %
Terre-Neuve	n/a		3 450	100 %
Territoires du Nord-Ouest	5 200	100 %	5 200	100 %
Yukon	3 000	83 %	3 000	71 %

Notes : Il s'agit de subventions pour la garde des enfants en garderie, à moins d'indication contraire.

Le montant des frais de garde moyens déboursés par les utilisateurs provient d'une étude de Rubin Todres Consultants Ltd., effectuée pour le compte du Groupe d'étude sur la garde des enfants en septembre et en octobre 1984.

*[a] Les lois de l'Alberta exigent que les parents déboursent 45 $ par mois pour la garde de leurs enfants, ce qui représente 17 % des frais de garde moyens par enfant en 1984 dans une garderie pour bébé ou pour enfant d'âge préscolaire. Ainsi, la subvention maximale accordée aux familles dont les enfants sont inscrits dans les garderies demandant des tarifs moyens correspondait à 83 % du coût total de la garde.

*[b] Le gouvernement du Manitoba impose un plafond de 12 $ par jour aux garderies recevant des subventions de fonctionnement du gouvernement provincial pour la garde à plein temps. D'après l'enquête menée par le Groupe d'étude, les frais moyens pour les usagers étaient un peu plus élevés : 3 510 $ dans les garderies pour bébés, 3 060 $ dans les garderies pour enfants d'âge préscolaire.

*[c] En appliquant le tarif minimum de 1 $ par jour en vigueur dans le Grand Toronto pour les parents seuls dont le revenu net est inférieur à 650 $ par mois.

*[d] Les subventions maximales au Nouveau-Brunswick en 1984-1985, atteignaient 131 % des frais moyens des utilisateurs pour la garde d'un bébé et 114 % des frais moyens des utilisateurs pour la garde d'enfants d'âge préscolaire. Aucune contribution minimale n'était exigée des parents.

Notes : suite

*e Bien que la subvention maximale corresponde à 103 % des frais moyens pour la garde des bébés, et à 102 % des frais pour la garde d'enfants d'âge préscolaire, selon les conclusions du Groupe d'étude, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse exige que les parents déboursent 1,20 $ par jour pour la garde de chaque enfant (312 $ par année). Cette somme représente 10 % des frais moyens pour les garderies de bébés et d'enfants d'âge préscolaire. Ainsi, une subvention complète ne représente que 90 % des frais de l'utilisateur.

Ce qui fait qu'une subvention complète accordée aux familles les plus démunies, (celles dont le revenu est inférieur au seuil d'exemption fixé par les provinces ou les territoires) est considérablement inférieure au coût total de la garde dans plusieurs provinces.

Dans les cinq provinces qui accordent des subventions de fonctionnement directes aux garderies accréditées, tous les parents qui ont recours à ces services bénéficient de la subvention dans la mesure où celle-ci se traduit par des frais réduits ou des programmes améliorés. On peut améliorer les programmes en utilisant les subventions pour l'achat de matériel, pour des projets et pour les salaires des employés. Bien sûr, la qualité des services de garde s'améliorera dans la mesure où les hausses de salaire permettront d'attirer du personnel plus compétent et de réduire la rotation du personnel. L'Alberta et le Nouveau-Brunswick accordent des subventions aux garderies à but lucratif tout comme aux garderies à but non lucratif et une part de ces subventions peut être absorbée sous forme de bénéfice excédentaire.

Pour la grande majorité des familles canadiennes, le seul type d'aide financière dont elles peuvent bénéficier pour la garde de leurs enfants est la déduction pour frais de garde en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Comme il s'agit d'une déduction, ce sont ceux qui ont le revenu le plus élevé qui bénéficient le plus de cette mesure.

La déduction ne représentait rien pour une famille monoparentale gagnant le salaire minimum en 1984, elle rapportait entre 500 et 600 $ aux familles à revenu moyen, soit de 15 à 17 % des frais annuels moyens de garderie (3 443 $) pour un enfant de trois ans[16]. La déduction pour frais de garde d'enfants peut éventuellement rapporter 1 000 $ à une famille à revenu très élevé (soit 29 % de dépenses s'élevant à 3 443 $), mais seulement aux rares familles dont le conjoint au revenu le moins élevé gagne plus de 64 600 $ par année, ou dont le parent célibataire gagne plus de 67 800 $ par année, soit moins de 1 % de l'ensemble des familles.

Il est bon de noter également que la déduction pour frais de garde d'enfants ne peut être réclamée que si les parents présentent des reçus. Compte tenu du coût élevé des services de garde de qualité et accrédités ainsi que de la valeur restreinte de cette seule mesure d'aide financière offerte aux familles à revenu moyen, il n'est guère étonnant qu'un nombre aussi élevé de parents optent pour les services de garde non contrôlés, non

supervisés et non réglementés du marché parallèle. Il est indéniable que cette situation soulève des inquiétudes quant à la qualité des services offerts à ces familles.

Dans les tableaux suivants, est indiqué le profit maximal que les familles peuvent retirer de l'ensemble des mesures financières exposées ci-dessus. Seules les familles à faible revenu inscrites au premier rang sur la liste d'attente bénéficieront de cette aide. De même, seules les familles à revenu moyen et élevé qui inscrivent leurs enfants dans des garderies accréditées bénéficieront de l'allégement fiscal (en plus de subventions de fonctionnement dans certaines provinces) dont il est fait mention dans les tableaux.

Dans toutes les juridictions (sauf à Terre-Neuve), les parents uniques ayant un ou deux enfants et gagnant le salaire minimum de leur province ou territoire ont droit à une subvention complète pour la garde de leurs enfants. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le gouvernement de Terre-Neuve a relevé le seuil des revenus admissibles dans cette province le 1er septembre 1985.

Les parents à faible revenu qui ne peuvent trouver une place subventionnée dans le voisinage ne reçoivent aucune aide financière de quelque nature que ce soit dans onze des douze juridictions. Le Québec accorde un crédit d'impôt facultatif pour aider ces familles, mais ce crédit, de 300 $ (25 $ par mois) pour le premier enfant ne représente qu'une petite partie des frais de garde de jour, même dans le secteur non accrédité. Dans la plupart des régions du pays, les listes d'attente pour des services de garde subventionnés sont chose courante; dans d'autres, il se peut que ces services ne soient pas disponibles. En l'absence d'une aide financière du gouvernement, un parent à faible revenu a peu de chances de trouver des soins de qualité à un prix abordable.

On a constaté que les couples gagnant la moitié du revenu moyen en 1984 (21 500 $) et les parents seuls à revenu moyen (également 21 500 $), avaient droit à une subvention complète ou partielle dans certaines juridictions, mais à aucune ailleurs. Dans deux provinces, la Saskatchewan et l'Ontario, certaines familles ayant ce revenu étaient admissibles à une subvention complète tandis que d'autres avaient droit à une subvention partielle importante. En Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard et à Terre-Neuve les familles dont le revenu atteignait 21 500 $ n'avaient pas droit à la subvention, qu'elles aient un enfant ou deux. Au Québec et en Colombie-Britannique, ces familles n'avaient pas droit à la subvention si elles n'avaient qu'un enfant, mais étaient admissibles à une subvention partielle si elles en avaient deux. En Alberta, les familles monoparentales avec un seul enfant n'avaient pas droit à la subvention alors que les familles monoparentales ayant deux enfants et les couples ayant un ou deux enfants avaient droit à une subvention partielle. Les parents seuls et les couples avaient droit à une subvention partielle au Manitoba, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, qu'ils aient un ou deux enfants.

Les couples dont le revenu s'élevait à 21 500 $ qui n'avaient pas droit à des services de garde subventionnés, ne recevaient aucune aide financière dans quatre juridictions, et seulement une aide minimale de 78 $ par année au Nouveau-Brunswick, puisque dans ces familles le conjoint ayant

le revenu le moins élevé avait un revenu inférieur au seuil imposable. Cette situation concernait les couples ayant un enfant en Colombie-Britannique, et ceux ayant un ou deux enfants en Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard et à Terre-Neuve.

Dans sept juridictions, en Colombie-Britannique, en Ontario, en Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard, à Terre-Neuve, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, les familles à revenu moyen et élevé ne recevaient de l'aide que sous forme d'allégement fiscal. Le montant de la déduction pour frais de garde de l'enfant s'élevant avec le revenu, un couple dont le revenu familial s'établissait à 86 000 $ bénéficiait davantage de cette mesure qu'un couple ayant un revenu moyen de 43 000 $. Dans les cinq autres juridictions, soit l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec et le Nouveau-Brunswick, ces familles bénéficiaient également des subventions de fonctionnement accordées par les gouvernements provinciaux si leurs enfants étaient inscrits dans une garderie accréditée. En Saskatchewan seulement, un couple gagnant le revenu moyen de 43 000 $ en 1984 avait droit à une subvention partielle pour les services de garde, même s'il ne s'agissait que d'une subvention minime de 108 $ par année.

TABLEAU 6

Montant de l'aide financière (et dépenses nettes)
pour les frais de garde en 1984
Familles d'un enfant

	Parent seul gagnant le salaire min. ($)	Parent seul gagnant 21 500 $ ($)	Couple gagnant 21 500 $ ($)	Couple gagnant 43 000 $ ($)	Couple gagnant 86 000 $ ($)
Colombie-Britannique	2 640	562	0	548	692
	(810)	(2 888)	(3 450)	(2 902)	(2 758)
Alberta	3 328	1 188	1 228	1 174	1 316
	(540)	(2 680)	(2 640)	(2 694)	(2 552)
Saskatchewan	2 920	3 057	2 764	674	824
	(840)	(703)	(996)	(3 086)	(2 936)
Manitoba	3 035	1 195	1 147	761	915
	(90)	(1 930)	(1 978)	(2 364)	(2 210)
Ontario	3 220	2 489	3 090	562	710
	(260)	(991)	(390)	(2 918)	(2 770)
Québec	2 900	1 350	820	1 300	1 520
	(600)	(2 150)	(2 680)	(2 200)	(1 980)
Nouveau-Brunswick	2 578	694	78	678	836
	(0)	(1 884)	(2 500)	(1 900)	(1 742)
Nouvelle-Écosse	2 618	610	0	594	752
	(312)	(2 320)	(2 930)	(2 336)	(2 178)
Île-du-Prince-Édouard	2 400	594	0	580	732
	(0)	(1 806)	(2 400)	(1 820)	(1 668)
Terre-Neuve	1 884	624	0	608	768
	(1 566)	(2 826)	(3 450)	(2 842)	(2 682)
Yukon	3 000	614	588	552	696
	(300)	(2 686)	(2 712)	(2 748)	(2 604)
Territoires du Nord-Ouest	5 280	3 426	3 132	544	686
	(0)	(1 854)	(2 148)	(4 736)	(4 594)

Notes : Ces calculs sont fondés sur les hypothèses suivantes : toutes les familles ont un enfant de trois ans inscrit dans une garderie accréditée et, si la famille a droit à la subvention, il y avait une place disponible.

Les chiffres entre parenthèses représentent les dépenses nettes de la famille, engagées pour la garde de l'enfant au cours de l'année. Les chiffres qui ne sont pas entre parenthèses correspondent au montant total de la subvention, des subventions de fonctionnement et de l'allégement fiscal consenti à la famille.

TABLEAU 7

Montant de l'aide financière (et dépenses nettes)
pour les frais de garde en 1984
Familles de deux enfants

	Parent seul gagnant le salaire min. ($)	Parent seul gagnant 21 500 $ ($)	Couple gagnant 21 500 $ ($)	Couple gagnant 43 000 $ ($)	Couple gagnant 86 000 $ ($)
Colombie-Britannique	5 088	2 980	1 968	1 036	1 384
	(2 102)	(4 210)	(5 222)	(6 154)	(5 806)
Alberta	8 444	4 160	3 884	3 716	4 060
	(700)	(4 984)	(5 260)	(5 428)	(5 084)
Saskatchewan	5 790	6 298	5 790	1 346	1 598
	(1 790)	(1 282)	(1 790)	(6 234)	(5 982)
Manitoba	6 633	5 820	5 649	2 017	2 389
	(236)	(1 049)	(1 220)	(4 852)	(4 480)
Ontario	6 750	6 730	6 620	1 064	1 420
	(260)	(280)	(390)	(5 946)	(5 590)
Québec	5 280	4 240	3 590	2 560	3 040
	(1 670)	(2 710)	(3 360)	(4 390)	(3 910)
Nouveau-Brunswick	5 236	2 850	1 444	1 292	1 672
	(0)	(2 386)	(3 792)	(3 944)	(3 564)
Nouvelle-Écosse	5 698	946	0	1 128	1 504
	(312)	(5 064)	(6 010)	(4 882)	(4 506)
Île-du-Prince-Édouard	4 540	1 160	0	1 100	1 464
	(0)	(3 380)	(4 540)	(3 440)	(3 076)
Terre-Neuve	3 450	1 216	0	1 152	1 536
	(2 930)	(5 164)	(6 380)	(5 228)	(4 844)
Yukon	6 000	4 254	4 008	1 044	1 392
	(600)	(2 346)	(2 592)	(5 556)	(5 208)
Territoires du Nord-Ouest	10 560	9 363	9 084	1 028	1 372
	(0)	(1 197)	(1 476)	(9 532)	(9 188)

Note : Ces calculs sont fondés sur les hypothèses suivantes : chaque famille comptait deux enfants (un enfant de trois ans et un bébé d'un an) inscrits dans une garderie accréditée et, si la famille avait droit à une subvention, il y avait une place disponible en garderie.

4.4 Future orientation touchant le financement de la garde des enfants

Il a souvent été proposé que le gouvernement assure le financement de la garde des enfants soit en mettant fin à la déduction pour frais de garde des enfants et en la remplaçant par un crédit d'impôt d'un montant beaucoup plus élevé, soit en l'augmentant considérablement. Il n'est pas recommandé de simplement relever le plafond de la déduction, celle-ci bénéficiant davantage aux revenus élevés et rapportant moins aux familles à faible revenu, qui ont le plus besoin d'aide.

Si l'on remplaçait la déduction pour frais de garde d'enfants par un crédit d'impôt, cela permettrait d'améliorer considérablement la répartition de cet avantage. Cependant, le gouvernement fédéral, agissant de façon unilatérale, ne peut qu'offrir un crédit d'impôt imputable sur ses propres revenus. Pour faire en sorte que le plein montant des 174 millions de dollars engagés à l'heure actuelle relativement à la déduction pour les frais de garde d'enfants reste dans le secteur des services de garde à l'enfance, il faudrait que les provinces consentent à réaffecter leur part, soit 59 millions de dollars, dans le système des garderies.

Si l'on substituait le crédit d'impôt à la déduction, cela ferait ressortir aussi le niveau relativement faible des prestations que les familles reçoivent à l'heure actuelle, à moins que les dépenses fédérales pour cette mesure ne soient considérablement augmentées. Étant donné qu'une déduction a pour effet de réduire le revenu imposable plutôt que les impôts à payer, sa valeur aux yeux du contribuable (en fait d'épargne d'impôts) est inévitablement de loin inférieure au montant de la déduction. Elle ne représente qu'une valeur négligeable pour les parents seuls, par exemple, dont le revenu est inférieur à 10 350 $, mais peut atteindre jusqu'à 1 000 $ par enfant pour les contribuables dont le revenu se situe dans les échelons supérieurs de l'échelle d'imposition.

Il ressort des données préliminaires de l'année d'imposition 1983 que 451 593 contribuables ont réclamé la déduction pour les frais de garde d'enfants pour le compte de quelque 700 000 enfants[17]. Pour maintenir le niveau des dépenses fiscales pour les services de garde à l'enfance à 110 millions de dollars en 1983, le gouvernement fédéral aurait pu consentir, au lieu d'une déduction fiscale de 2 000 $, un crédit d'impôt se limitant à 157 $ par enfant. Un crédit d'impôt de 157 $ représenterait 4 % de la moyenne des frais de garde accréditée pour un nourrisson, 5 % des frais de garde pour un enfant d'âge préscolaire et 7 % des frais de garde pour un enfant d'âge scolaire[18]. Si toutes les provinces et tous les territoires (à l'exception du Québec) avaient accepté de contribuer un montant égal à leurs dépenses fiscales reliées à la déduction durant l'année en question (55 millions $), le crédit d'impôt aurait pu s'élever à 235 $ par enfant. Les deux compilations supposent que le nombre des prestataires demeure constant.

Pour que le gouvernement fédéral consente un crédit d'impôt représentant un montant substantiel - disons 25 % des frais engagés par l'utilisateur pour les services d'une garderie accréditée pour des enfants dans chacune des trois catégories d'âge - il faudrait prévoir des dépenses fédérales annuelles de l'ordre de 600 millions de dollars à 1,8 milliard de dollars. Le coût total du programme dépendrait de certains facteurs : (1) le nombre de parents qui feraient une demande de prestation; (2) certaines

restrictions, par exemple l'obligation de fournir des reçus ou l'obligation de limiter les dépenses aux deux tiers (2/3) du revenu; et (3) le fait que le crédit soit «remboursable» ou «non remboursable»[19].

Un crédit d'impôt «non remboursable» ne fait que diminuer l'impôt à payer. Si le revenu du prestataire est si faible qu'il n'a pas d'impôt à payer, ou que le montant dû est inférieur au montant du crédit, le prestataire ne bénéficiera pas plus d'un crédit d'impôt non remboursable que d'une déduction. Par conséquent, si le gouvernement choisit d'assurer une aide financière substantielle pour la garde des enfants par le biais du système d'imposition, il est impérieux que la mesure soit conçue de sorte que toutes les familles qui engagent des frais pour la garde d'enfants puissent en bénéficier. Seul un crédit d'impôt «remboursable» permettrait d'y parvenir, car, dans ce cas, le plein montant serait payable à chaque famille que les parents aient ou non un revenu imposable. Un crédit d'impôt remboursable représentant 25 % des frais courants entraînerait des dépenses annuelles de l'ordre de 1,5 à 2 milliards de dollars.

Un crédit d'impôt pour les frais de garde d'enfants pourrait revêtir plusieurs formes. Les exemples ci-après portent sur les trois principales démarches qui pourraient être retenues aux fins de la conception d'un crédit d'impôt.

(1) Un crédit d'impôt remboursable qui serait égal au quart des dépenses réellement engagées par la famille - le plafond des crédits étant établi à 1 500 $ pour la garde d'un nourrisson, à 1 200 $ pour un enfant d'âge préscolaire et à 750 $ pour les enfants d'âge scolaire. Les limites maximales seraient indexées en fonction de l'indice des prix à la consommation, afin de tenir compte de l'inflation annuelle; et des pièces justificatives seraient exigées.

(2) Un crédit d'impôt remboursable qui décroîtrait en fonction du niveau du revenu familial. Pour des dépenses similaires à celles du premier exemple, il serait possible de consentir un crédit d'impôt qui représenterait approximativement 30 % des dépenses engagées par les familles ayant le plus faible revenu, crédit décroissant jusqu'à environ 10 % des dépenses engagées par des familles dont les revenus sont supérieurs à la fourchette de 40 000 à 50 000 $. Les prestataires devraient fournir une preuve de paiement.

(3) Un crédit d'impôt remboursable qui diminuerait en fonction du niveau des dépenses (une structure semblable à celle du crédit d'impôt pour des contributions à des partis politiques fédéraux). Par exemple, il serait possible de consentir un crédit d'impôt représentant 30 % de la première tranche de 2 000 $ de dépenses (1 000 $ pour les enfants d'âge scolaire), 20 % de la tranche suivante de 3 000 $ (1 500 $ pour les enfants d'âge scolaire), et 10 % pour toutes les dépenses qui dépassent 5 000 $ pour chaque enfant d'âge préscolaire (2 500 $ pour les enfants âgés de plus de six ans). Les plafonds annuels seraient indexés, et il serait nécessaire de présenter une preuve de paiement.

À toutes fins utiles, il n'y a pas de limites aux améliorations ultérieures qu'il est possible d'apporter à l'une quelconque de ces démarches. Par exemple, pour tenir compte de la préoccupation relative à la qualité des services de garde dispensés à l'enfance canadienne, il serait possible de modifier le crédit (de même que la déduction), afin de prévoir des limites plus élevées ou des taux de rendement plus intéressants pour les familles qui ont recours à des services de garde accrédités et d'imposer des plafonds plus restreints aux familles qui ont recours à des services de garde qui ne sont pas accrédités.

Bien que le fait de remplacer la déduction fiscale par un crédit d'impôt assurerait certainement une répartition verticale et horizontale plus équitable dans les limites du système d'imposition, un crédit d'une importance suffisante pour représenter une contribution substantielle à la facture des frais de garde d'enfants engagés par les parents et permettant d'influer sur les options retenues par les parents constituerait une entreprise très coûteuse. Chacun des trois exemples susmentionnés suppose des dépenses fédérales supplémentaires de l'ordre de 1,5 à 2 milliards de dollars par année. Le Groupe d'étude sur la garde des enfants doit se demander si des dépenses supplémentaires de cette envergure ne seraient pas mieux investies si l'on accordait des subventions aux parents ou si l'on finançait directement les fournisseurs de services. Cette dernière démarche a fait l'objet d'un travail distinct préparé pour le compte du Groupe d'étude par Karen Stotsky[20].

NOTES

1 Selon des renseignements obtenus de la Division de l'analyse quantitative, Direction générale de la politique, de la planification et de l'information, Santé et Bien-être social Canada. Ces données sont extraites de la base de données chronologiques de 1985, élaborée par Santé et Bien-être à partir de l'enquête sur les finances des consommateurs de 1983, et du microfichier des données publiées dans le recensement sur les familles, compte tenu aussi de certaines hypothèses sur la croissance démographique et sur celle du revenu.

2 Statistique Canada, Premiers résultats de l'enquête de 1981 sur la garde des enfants, Document de recherche de l'enquête sur la population active n° 31, Ottawa, 1982.

3 Santé et Bien-être social Canada, Situation de la garde de jour au Canada en 1984, Centre national de l'information sur la garde de jour, Direction générale des programmes de services sociaux, Ottawa, 1985, tableaux 7 à 10.

4 Source : Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada.

5 En vertu du Budget du Québec de 1985, la déduction permise pour les frais de garde d'enfants a augmenté considérablement. Voir la discussion à l'annexe du présent rapport pour de plus amples renseignements sur ces changements.

6 Les revenus moyens sont tirés de la base de données de Santé et Bien-être social Canada; voir la note 1. Les calculs reposent sur l'hypothèse que l'un des parents gagne 0,33 du revenu familial tandis que l'autre en gagne 0,67. Les calculs sont obtenus à partir des données sur les contribuables salariés résidant en Ontario.

7 Estimation de l'auteur basée sur un rapport de 1,55 enfant par demande au cours de l'année d'imposition 1982, l'année la plus récente pour laquelle on dispose de données publiées. Revenu Canada Impôt, Statistique sur l'impôt, édition de 1984, Analyse des déclarations des particuliers pour l'année d'imposition 1982, tableau 15. Les statistiques sur l'impôt non publiées ont été fournies par la Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada.

8 Source : Direction générale des programmes des services sociaux, Santé et Bien-être social Canada.

9 Santé et Bien-être social Canada, Situation de la garde de jour au Canada en 1984, Centre national d'information sur la garde de jour, Direction générale des programmes de services sociaux Ottawa, 1985, tableau 6.

10 De fait, les dépenses totales pour les garderies subventionnées pour les familles à faible revenu s'élèvent en Alberta à approximativement 28,5 millions de dollars, ce montant comprend la partie du budget provincial consacrée aux subventions de fonctionnement accordées aux places subventionnées (l'auteur estime que ces dépenses se sont élevées à 7,4 millions de dollars en 1984-1985), et le montant total du budget de subventions qui s'élève à 21,1 millions de dollars. Le gouvernement provincial a contribué approximativement 23,1 millions de dollars, soit 81 % de ces dépenses, tandis que la part du gouvernement fédéral s'élevait à 5,4 millions de dollars (19 %).

11 Source : Direction de la formation, Division du développement du marché du travail, Emploi et Immigration Canada.

12 Les renseignements de cette section sont tirés d'une étude non publiée menée pour le compte du Groupe d'étude par Diane Bays, et intitulée «Services de garderies pour les Indiens de plein droit qui habitent les réserves».

13 Monica Townson, Le financement de la garde des enfants au moyen du Régime d'assistance publique du Canada, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985.

14 Dix pour cent de la population des enfants âgés de moins de 13 ans. Le Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés rapporte que d'après les estimations de divers auteurs, le pourcentage, sur l'ensemble de la population, des personnes atteintes d'une déficience ou d'un handicap varie de 7 à 14 %.

15 Le total des dépenses du gouvernement fédéral pour la garde d'enfants indiqué au tableau 4 (216,1 millions de dollars) ne correspond pas précisément au total indiqué au tableau 1 (224,4 millions de dollars) pour deux raisons : premièrement, il y a la nature spécialisée des cotisations du MAIN aux centres situés dans les réserves indiennes - ce programme (2,5 millions de dollars) a été exclu de la dernière partie de l'analyse; deuxièmement, les totaux indiqués au tableau 4 comprennent des renseignements obtenus auprès des gouvernements provinciaux ou territoriaux concernant la partie de leurs dépenses durant l'année financière 1984-1985 dont les montants étaient partagés avec le gouvernement fédéral en vertu du RAPC. À partir de ces renseignements, l'auteur a estimé que le gouvernement fédéral avait contribué 84,4 millions de dollars du total des dépenses provinciales et territoriales consacrées aux subventions pour la garde d'enfants durant l'année 1984-1985. De son côté, Santé et Bien-être social Canada a estimé que le gouvernement fédéral avait dépensé un total de 90 millions de dollars pour les subventions à la garde d'enfants en vertu du RAPC, mais une partie de ce montant n'est pas reliée aux dépenses provinciales et territoriales de l'année courante.

16 Rubin Todres Consultants Ltd., «Le prix de la garde d'enfants au Canada : Une enquête nationale». Il s'agit d'une étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants en 1984. Les résultats de l'enquête sont donnés au chapitre 8 du rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants.

17 Données provisoires obtenues de la Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada. Au moment du publier le présent rapport, le nombre de demandes formulées en 1983 était connu, mais le nombre d'enfants pour lesquels les demandes avaient été présentées ne l'était pas. Le nombre d'enfants a été estimé à l'aide d'un facteur de 1,55 (soit le rapport entre le nombre de demandes et le nombre d'enfants en 1982).

18 L'étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants a révélé qu'en 1984, la moyenne des frais annuels de garderie au Canada était de 4 049 $ pour les nourrissons; de 3 443 $ pour les enfants d'âge préscolaire; et de 2 207 $ pour les enfants d'âge scolaire. Aux fins des présents calculs, ces prix moyens ont été rajustés à la baisse à raison de 4,4 %, afin d'obtenir les prix moyens approximatifs pour l'année 1983 (3 878 $; 3 298 $; 2 114 $).

19 Si les crédits d'impôt étaient non remboursables, et si la nécessité de fournir des reçus et la règle des 2/3 des revenus étaient retenues, et que des demandes étaient formulées pour le compte de 700 000 enfants (comme en 1983), le coût total de la mesure serait de 574 millions de dollars. Si les crédits étaient remboursables et que des demandes étaient formulées pour le compte des 1 895 000 enfants dont les parents ont travaillé ou étudié au moins 20 heures par semaine durant l'année 1984, le gouvernement devrait prévoir un coût de 1,36 milliard de dollars pour cette mesure. Si les crédits d'impôt étaient remboursables et que des demandes étaient formulées pour le compte des 2 617 000 enfants dont les mères occupaient un emploi en 1984, le coût de la mesure serait de 1,8 milliard de dollars.

20 Karen Stotsky, Un aperçu de certaines ententes fiscales fédérales-provinciales et des options proposées pour financer un système de garderies au Canada, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, 1985.

ANNEXE

Profils des provinces et territoires

Les profils ci-après donnent un aperçu du système d'aide financière aux garderies que chaque province et territoire a adopté. Les principales mesures de financement applicables dans chacune des juridictions sont décrites, y compris l'aide financière accordée aux familles à faible revenu, les subventions de fonctionnement, les subventions de démarrage et de réparations, ainsi que l'aide financière pour la garde des enfants handicapés. Le premier tableau de chaque section donne les dépenses directes estimatives pour les garderies et les dépenses fiscales connexes.

Le texte traite de la nature des programmes de financement des services de garde à l'enfance dans chacune des juridictions, y compris l'aide financière aux familles à faible revenu, et, le cas échéant, les subventions de fonctionnement, les subventions pour la garde des enfants ayant des besoins spéciaux, ainsi que pour le démarrage ou la réparation des garderies.

L'aide financière aux parents à faible revenu qui entre dans le partage des coûts en vertu du Régime d'assistance publique du Canada a été répartie entre le gouvernement fédéral et les provinces en fonction des renseignements obtenus auprès des divers ministères des services sociaux dans les provinces et les territoires et auprès de Santé et Bien-être social Canada. De même, la dépense fiscale qui résulte de la déduction pour les frais de garde d'enfants a été ventilée entre les neuf provinces et les deux territoires qui versent des impôts au gouvernement fédéral à l'aide de la répartition des demandes de déduction des frais de garde d'enfants en 1983 (l'année la plus récente pour laquelle nous disposons des données statistiques préliminaires). Cette répartition de la dépense fiscale entre les provinces et entre le gouvernement fédéral, les provinces ou les territoires dans chacune des juridictions est, par conséquent, très approximative.

Répercussions sur les familles

À la fin de chaque profil provincial ou territorial, deux tableaux donnent un aperçu des répercussions de l'ensemble des mesures existant dans chacune des juridictions sur une famille type ayant un enfant (âgé de trois ans), ou ayant deux enfants (âgés respectivement de trois ans et un an). Pour faire ressortir les répercussions à différents niveaux de revenu familial, chaque tableau présente cinq cas distincts :

1. un parent seul gagnant en 1984 le salaire minimum applicable à cette province ou à ce territoire;

2. un parent seul gagnant le revenu moyen d'une famille monoparentale ayant deux enfants âgés de moins de 12 ans en 1984 (21 500 $);

3. un couple à deux revenus gagnant la moitié du revenu moyen d'une famille à deux revenus et ayant des enfants âgés de moins de 12 ans en 1984 (21 500 $);

4. un couple à deux revenus gagnant le revenu moyen d'une famille à deux revenus et ayant des enfants de moins de 12 ans en 1984 (43 000 $);

5. un couple à deux revenus ayant un enfant, et gagnant deux fois le revenu moyen d'une famille à deux revenus et ayant des enfants de moins de 12 ans (86 000 $).

Tous les calculs reposent sur l'hypothèse que, dans un couple à deux revenus, l'un des conjoints gagne les deux tiers (2/3) du revenu familial et l'autre en gagne le tiers (1/3).

Les frais moyens pour les services de garderie ou les services de garde en milieu familial dans chaque province sont tirés d'une enquête menée pour le compte du Groupe d'étude par la société Rubin Todres Consultants Ltd. au cours des mois de septembre et octobre 1984. Il est supposé dans chaque cas que les parents ont inscrit leurs enfants en bénéficiant des services de garderies accréditées les moins chers dans la province, et qu'aucun rabais n'est offert pour le deuxième enfant ayant besoin d'un service de garde. En conséquence, dans la plupart des provinces, l'enfant de trois ans aurait été inscrit dans une garderie et le nourrisson dans un centre accrédité de garde en milieu familial.

Dans la plupart des provinces et des territoires (où l'on n'accorde pas de subventions de fonctionnement), il a été supposé que le coût de prestation du service était égal aux frais moyens imputés aux clients tel que l'a déterminé l'enquête du Groupe d'étude. Au Manitoba, au Québec et en Saskatchewan, provinces qui attribuent des subventions de fonctionnement aux garderies à but non lucratif ou aux centres accrédités de garde en milieu familial, le coût de prestation du service serait égal aux frais imputés aux clients augmentés de la valeur de la subvention de fonctionnement. En Alberta, qui accorde d'importantes subventions de fonctionnement aussi bien aux garderies à but lucratif qu'aux garderies à but non lucratif, il a été supposé que la moitié de la valeur de la subvention de fonctionnement était absorbée sous forme de bénéfices excédentaires, et que l'autre moitié contribuait directement au coût des services de garderie. Les subventions de fonctionnement accordées au Nouveau-Brunswick sont si peu élevées que l'on suppose qu'elles sont entièrement consacrées aux besoins des consommateurs.

COLOMBIE-BRITANNIQUE

Dépenses estimatives pour la garde d'enfants, 1984-1985

Gouvernement de la Colombie-Britannique

(en millions de dollars)

- Aide financière aux familles à faible revenu	10,8
- Subventions de fonctionnement aux garderies et aux projets de garde de soutien	0,5*
- Subventions pour les enfants ayant des besoins spéciaux	4,9*
- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	7,1**
Total :	23,3

Gouvernement fédéral

- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	10,7**
- RAPC - subventions aux familles à faible revenu,	8,2
- subventions pour besoins spéciaux	1,6*
- Indemnités de formation	1,3
Total :	21,8
Dépenses totales :	45,1

Contribution provinciale :	52 %
Contribution fédérale :	48 %
Dépense par enfant :	88 $

Sources : «Ministry of Human Resources», gouvernement de la Colombie-Britannique; ministère des Finances du Canada; Santé et Bien-être social Canada; Emploi et Immigration Canada.

Notes : * Estimation basée sur des renseignements fournis par le «Ministry of Human Resources», gouvernement de la Colombie-Britannique, selon lesquels au cours des années antérieures, approximativement la moitié des dépenses pour besoins spéciaux entrait dans le programme du partage des coûts.

** Estimation basée sur la répartition des demandes de DFGE formulées par les contribuables dans chaque province et territoire en 1983, dernière année pour laquelle on dispose de statistiques d'imposition préliminaires.

En 1984, la Colombie-Britannique a accordé aux familles à faible revenu les subventions maximales suivantes pour les services de garde d'enfants :

	Subventions mensuelles
Journée complète dans une garderie (enfant âgé de 18 mois à 3 ans)	303 $
Journée complète dans une garderie (3 à 5 ans)	220
Journée complète dans une garderie en milieu familial (0 à 3 ans)	204
Journée complète dans une garderie en milieu familial (3 à 5 ans)	176
Garde des enfants dans un jardin d'enfants	165
Garde des enfants d'âge scolaire (jusqu'à 12 ans)	110
Garde à domicile - premier enfant	176
- deuxième enfant	88
- total pour la famille	352
Garderie éducative (maximum)	66

Des coupons d'une valeur équivalant aux montants susmentionnés sont émis aux parents admissibles au programme durant une période maximale de six mois; les parents peuvent les encaisser dans tous les établissements de garde accrédités. Les familles doivent renouveler leur demande tous les six mois. Les parents qui sont admissibles à la subvention maximale doivent verser la différence entre le montant de la subvention et le total des frais imputés. Il ressort d'une enquête effectuée pour le compte du Groupe d'étude que les prix moyens en septembre 1984 pour des services de garde accrédités en Colombie-Britannique étaient de 5 220 $ par année pour les nourrissons (âgés de moins de deux ans) et de 3 450 $ pour les enfants d'âge préscolaire (respectivement de 3 740 $ et de 3 610 $ pour les services accrédités de garde en milieu familial).

Des subventions qui dépassent ces limites peuvent être autorisées par le gestionnaire régional uniquement dans les cas où un enfant a été placé dans une garderie parce que, sinon, il serait en danger dans son milieu familial, et que le service de garde fait partie d'un plan de service de protection accordé à l'enfant.

Les parents seuls qui travaillent, étudient, suivent un traitement médical ou recherchent activement un emploi peuvent être admissibles aux services de garde subventionnés. Si les deux parents de la même famille sont aux études ou sans emploi, ils ne sont pas admissibles aux subventions de garderie en Colombie-Britannique; l'un des deux parents doit travailler à

temps plein pour que la famille soit admissible. En 1983-1984, on estime qu'environ 12 000 enfants bénéficiaient des services de garde subventionnés en vertu de ce programme en Colombie-Britannique.

L'admissibilité à l'aide financière est basée sur le revenu net d'impôt et la taille de la famille. Par revenu net, on entend le revenu familial total après déduction de l'impôt sur le revenu, des cotisations au RPC et des cotisations d'assurance-chômage, de celles du Régime de retraite de l'entreprise et des cotisations syndicales. Le tableau ci-dessous donne les seuils d'admissibilité à ces subventions pour différents types de familles :

Revenu familial après impôt donnant droit à des services de garde subventionnés en Colombie-Britannique

	Limite du revenu mensuel pour la subvention maximale (en dollars par mois)	Limite du revenu mensuel pour la subvention partielle (en dollars par mois)
1 parent, 1 enfant	875	1 315*
2 enfants	1 005	1 853**
2 parents, 1 enfant	1 005	1 445*
2 enfants	1 105	1 953**

Notes : Les niveaux de revenu familial indiqués dans le tableau sont les niveaux qui s'appliquent aux familles dont les deux parents (ou le parent unique) avaient un emploi, en novembre 1984.

* Hypothèse selon laquelle un enfant de trois ans est inscrit dans une garderie.

** Hypothèse selon laquelle un nourrisson est inscrit dans une garderie en milieu familial et un enfant de trois ans est inscrit dans une garderie.

Les seuils d'admissibilité sont plus élevés pour les familles comprenant un ou plusieurs membres atteints d'invalidité. Une allocation mensuelle supplémentaire de 125 $ est prévue pour chaque membre invalide de la famille.

En plus de supporter la différence de coût entre le montant de la subvention et le plein tarif de la garderie, les familles dont le revenu est supérieur au seuil d'admissibilité initial doivent contribuer la moitié de leur revenu au-dessus de ce niveau, afin de réduire le montant de la subvention et lorsque le revenu familial (après impôt) atteint les niveaux indiqués dans la seconde colonne, les familles ne sont plus admissibles au programme d'aide financière.

La province de la Colombie-Britannique accorde également des subventions aux garderies à but non lucratif et aux garderies éducatives à des fins de démarrage, d'agrandissement, de réinstallation ou de réparation. Depuis le lancement du programme en 1981 jusqu'à janvier 1985, 227 subventions ont été accordées, représentant un montant total de 1 212 683 $ et touchant plus de 6 000 places (subvention moyenne par place : 202 $).

En 1984-1985, la province a prévu un budget de 6,5 millions de dollars pour la garde des enfants ayant des besoins spéciaux. Cela comprend des services de garde spécialisés pour des enfants de 12 ans et moins ayant des handicaps d'ordre physique, intellectuel ou affectif ou des problèmes de communication, et exigeant plus d'attention que n'en peuvent accorder les centres de garde ordinaires. Le programme a pour objet de faciliter l'intégration des enfants ayant des besoins spéciaux dans les programmes de garderies; la province assume ainsi les coûts de l'acquisition du matériel particulier, de la rémunération du personnel et de la planification des programmes visant à assurer les services de garde à des enfants de ce genre.

La contribution de la province se limite aux coûts supplémentaires reliés à la garde des enfants ayant des besoins spéciaux. Les parents sont tenus de payer les frais de garderie ordinaire, sauf s'ils sont admissibles à une subvention en vertu des conditions susmentionnées. Approximativement la moitié des dépenses pour les besoins spéciaux entre dans le programme de partage des coûts du gouvernement fédéral en vertu du RAPC.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles ayant un enfant

Colombie-Britannique : Année d'imposition 1984

	Famille mono-parentale Revenu de 7 592 $	Famille mono-parentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	2 640	0	0	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	562	0	548	692
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	2 640	562	0	548	692
Dépenses nettes de la famille :	810	2 888	3 450	2 902	2 758
Frais de garde :	3 450	3 450	3 450	3 450	3 450

Note : L'enquête menée pour le compte du Groupe d'étude a révélé qu'en 1984, les frais annuels de garderie pour les enfants d'âge préscolaire en Colombie-Britannique, s'établissaient en moyenne à 3 450 $.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles ayant deux enfants

Colombie-Britannique : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 7 592 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	5 088	1 884	1 968	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	1 096	0	1 036	1 384
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	5 088	2 980	1 968	1 036	1 384
Dépenses nettes de la famille :	2 102	4 210	5 222	6 154	5 806
Frais de garde :	7 190	7 190	7 190	7 190	7 190

Note : Il ressort de l'enquête effectuée pour le compte du Groupe d'étude qu'en moyenne, en Colombie-Britannique, les frais annuels de garderie s'établissaient à 3 740 $ pour un nourrisson dans un milieu familial accrédité et à 3 450 $ pour les frais de garde d'un enfant âgé de trois ans dans une garderie accréditée.

ALBERTA

Dépenses estimatives pour la garde d'enfants, 1984-1985

Gouvernement de l'Alberta

(en millions de dollars)

- Aide financière aux familles à faible revenu	17,1
- Subventions de fonctionnement aux garderies	21,8
- Services de garde pour les enfants handicapés	2,2*
- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	6,8**
Total :	47,9

Gouvernement fédéral

- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	10,2**
- RAPC - subventions aux garderies et allocations	4,0***
- subventions de fonctionnement	1,4***
- Indemnités de formation	1,9
Total :	17,5
Dépenses totales :	65,4

Contribution provinciale :	73 %
Contribution fédérale :	27 %
Dépenses par enfant :	134 $

Sources : «Social Services Department», gouvernement de l'Alberta; ministère des Finances du Canada.

Notes : * Une certaine partie de ces subventions entre aussi dans le partage des coûts en vertu du RAPC.

** Une estimation basée sur la répartition des demandes de DFGE formulées par les contribuables dans chaque province et territoire en 1983, l'année la plus récente pour laquelle nous disposons de statistiques fiscales préliminaires.

*** La répartition de ces dépenses entre le gouvernement fédéral et les provinces est basée sur des renseignements obtenus auprès du gouvernement de l'Alberta.

En 1984, la province de l'Alberta a accordé aux familles à faible revenu des subventions mensuelles pour la garde des enfants s'élevant jusqu'à 240 $ par enfant. Les parents sont tenus de payer la différence entre ce montant et le total des frais imputés. Les règlements provinciaux stipulent que les parents doivent contribuer au moins 45 $ par mois pour la garde de leurs enfants. Les subventions ne sont accordées que pour les services de

garde accrédités, qui peuvent être dispensés dans une garderie à but lucratif ou à but non lucratif, ou dans les services auxiliaires accrédités de garde en milieu familial, (c'est-à-dire de garde autorisée et surveillée en milieu familial). Ce programme s'est adressé à 10 000 enfants âgés de moins de six ans en 1984.

L'admissibilité à l'aide financière est déterminée en fonction du revenu net d'impôt et de l'importance de la famille. Le revenu net d'impôt représente le revenu total de la famille déduction faite de l'impôt sur le revenu, des cotisations d'assurance-chômage et des cotisations au RPC. Un parent seul ayant un enfant reçoit la subvention maximale jusqu'à ce que son revenu net atteigne 1 130 $ par mois. À mesure que son revenu dépasse ce niveau, le parent doit contribuer 30 % de la première tranche de 123 $ de revenu mensuel net supplémentaire, 60 % de la tranche suivante de 123 $ et 100 % de toute autre tranche supérieure. Le tableau ci-dessous donne les seuils de revenu servant à déterminer le montant des subventions de garde d'enfants pour différents types de familles :

Revenu familial net d'impôt donnant droit
à des services de garderies subventionnés en Alberta

	Limite du revenu mensuel pour la subvention maximale (en dollars par mois)	Limite du revenu mensuel pour la subvention partielle (en dollars par mois)
1 parent, 1 enfant	1 130	1 461
2 enfants	1 250	1 821
2 parents, 1 enfant	1 330	1 651
2 enfants	1 430	1 991

Le gouvernement de l'Alberta accorde également des subventions de fonctionnement à tous les centres de garde accrédités, qu'ils soient à but lucratif ou à but non lucratif, mais n'en accorde pas aux centres accrédités de garde en milieu familial. En 1984, chaque enfant qui occupait une place au moins 84 heures par mois pouvait en vertu de ce programme bénéficier des subventions suivantes :

Âge	Subvention mensuelle ($)
0 - 18 mois	257,00
19 - 35 mois	131,00
3 - 4 ans	78,50
5 ans	65,00

Ce programme a pour but de diminuer le coût des frais de garde pour tous les parents en Alberta. Il est impossible d'affirmer avec certitude que le programme a atteint son but, soit de réduire les frais imputés aux parents qui ont recours à ces services. Cependant, une étude de marché sur les services de garde à l'enfance, effectuée pour le compte du Groupe d'étude, a révélé qu'en moyenne les frais de garderie en Alberta, au Manitoba et au Québec étaient inférieurs à ceux en vigueur en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et en Ontario, provinces qui n'accordent pas de subventions de fonctionnement. D'après l'enquête du Groupe d'étude, en septembre 1984, les frais annuels d'une garderie accréditée en Alberta s'élevaient en moyenne à 3 240 $ pour un enfant âgé de deux à cinq ans; et à 3 220 $ pour un nourrisson (3 350 $ et 3 590 $ respectivement pour les services accrédités de garde en milieu familial).

La subvention de fonctionnement s'ajoute aux subventions aux familles à faible revenu. Ainsi, la subvention totale offerte en Alberta peut s'élever jusqu'à 497 $ par mois, selon l'âge de l'enfant.

La province de l'Alberta accorde aussi des subventions aux exploitants de centres de garde, afin de les aider à mettre en oeuvre des programmes spécialisés pour les enfants atteints de déficiences physiques, mentales, sensorielles ou de communication, ainsi que pour ceux qui présentent des retards de développement ou une hyperactivité diagnostiquée. Ces programmes sont l'objet de subventions trimestrielles, payables à l'avance, pour les services de travailleurs spécialisés dont le nombre est établi en fonction d'un coefficient personnel-enfants de 1:4. Approximativement 294 places à plein temps sont actuellement subventionnées, ce qui représente un plus grand nombre d'enfants en raison de la fréquentation à temps partiel. Les familles à faible revenu qui ont des enfants ayant des besoins spéciaux peuvent aussi recevoir de l'aide pour les frais de garde et les frais de transport.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles ayant un enfant

Alberta : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 7 904 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	2 700	0	600	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	628	628	628	628	628
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	560	0	546	688
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	3 328	1 188	1 228	1 174	1 316
Dépenses nettes de la famille :	540	2 680	2 640	2 694	2 552
Frais de garde :	3 868	3 868	3 868	3 868	3 868

Notes : Les calculs reposent sur l'hypothèse qu'un enfant âgé de trois ans est inscrit dans une garderie accréditée à but lucratif, et que les frais annuels de garderie s'élèvent à 3 240 $.

* Lorsqu'une subvention de fonctionnement est versée à un centre à but lucratif, les parents peuvent bénéficier du plein montant de la subvention sous forme d'une réduction directe des frais ou sous celle d'une amélioration du service (y compris des traitements plus élevés pour le personnel et le propriétaire-directeur, étant donné que de telles hausses sont associées à un taux de rotation du personnel moins élevé, ce qui est un facteur de garantie de la qualité des services de garde). Cependant, l'avantage que les familles retirent de ces subventions diminue dans la mesure où les subventions de fonctionnement sont absorbées sous forme de bénéfices excédentaires pour le propriétaire-directeur ou une compagnie mère. Ici, on suppose que les deux tiers du montant de l'allocation de fonctionnement sont transmis aux parents sous forme d'une réduction des frais ou d'une amélioration de la qualité du programme, et que le tiers restant est absorbé sous forme de bénéfices. Le coût annuel du service s'établit donc approximativement à 3 868 $ par place.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles ayant deux enfants

Alberta : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 7 592 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	5 760	384	1 200	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	2 684	2 684	2 684	2 684	2 684
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	1 092	0	1 032	1 376
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	8 444	4 160	3 884	3 716	4 060
Dépenses nettes de la famille :	700	4 984	5 260	5 428	5 084
Frais de garde :	9 144	9 144	9 144	9 144	9 144

Notes : Les calculs reposent sur l'hypothèse que les deux enfants étaient inscrits dans une garderie accréditée à but lucratif. Selon l'enquête du Groupe d'étude, les frais annuels de garderie étaient en 1984 de 3 220 $ pour un nourrisson et de 3 240 $ pour les enfants d'âge préscolaire.

* Les calculs reposent sur l'hypothèse que les deux tiers du montant de la subvention de fonctionnement représentent un avantage pour les parents sous forme d'une réduction des frais ou d'une amélioration du programme. Le coût du service s'établissait donc à 9 144 $ (frais de 6 460 $ plus les deux tiers des subventions de fonctionnement, soit 2 684 $).

SASKATCHEWAN

Dépenses estimatives pour la garde d'enfants, 1984-1985

Gouvernement de la Saskatchewan

	(en millions de dollars)
- Aide financière aux familles à faible revenu	5,05
- Subventions de fonctionnement aux garderies	0,95*
- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	2,42
Total :	8,42

Gouvernement fédéral

- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	3,68**
- RAPC - subventions aux garderies et allocations	5,05***
- Indemnités de formation	1,00***
Total :	9,73

	Dépenses totales :	18,15
Contribution provinciale :	46 %	
Contribution fédérale :	54 %	
Dépenses par enfant :	86 $	

Sources : «Social Services Department», gouvernement de la Saskatchewan; ministère des Finances du Canada; Emploi et Immigration Canada.

Notes :

* Englobe les subventions de démarrage et d'équipement versées aux centres et aux services de garde accrédités en milieu familial, ainsi que les subventions de fonctionnement et d'équipement pour la garde des enfants ayant des besoins spéciaux. Une partie de ces subventions entre dans le partage des coûts en vertu du RAPC.

** Estimation basée sur la répartition des demandes de DFGE formulées par les contribuables dans chaque province et territoire en 1983, dernière année pour laquelle on dispose de statistiques d'imposition préliminaires.

*** La répartition de ces dépenses entre le gouvernement fédéral et les provinces est basée sur des renseignements obtenus auprès du gouvernement de la Saskatchewan.

En 1984, la province de la Saskatchewan a accordé aux familles à faible revenu des subventions mensuelles pour la garde d'enfants dont le maximum était établi à 235 $ par enfant. Seules les garderies accréditées ou les garderies supervisées en milieu familial étaient admissibles à la subvention. En outre, la province exigeait que les parents contribuent au moins 10 % du coût des services de garde fournis.

En 1984, les familles dont le revenu familial mensuel rajusté était de 1 540 $ ou moins étaient admissibles à la subvention intégrale. Un taux de déduction de 25 % s'appliquait à l'excédent du revenu au-dessus de ce seuil. Le revenu familial rajusté est calculé en déduisant du revenu familial brut 100 $ pour chaque enfant à charge. Le tableau ci-après indique les niveaux de revenu familial brut en fonction desquels des subventions étaient accordées en Saskatchewan en 1984. Approximativement 3 800 enfants provenant de 3 300 familles ont bénéficié de ce programme en 1983-1984.

Revenu familial net d'impôt donnant droit
à des services de garderies subventionnés en Saskatchewan

		Limite du revenu mensuel pour la subvention maximale (en dollars par mois)	Limite du revenu mensuel pour la subvention partielle (en dollars par mois)
1 parent,	1 enfant	1 640	2 560
	2 enfants	1 740	3 580
2 parents,	1 enfant	1 640	2 560
	2 enfants	1 740	3 580

La province de la Saskatchewan offre des subventions de démarrage d'un montant de 600 $ par place dans les garderies et d'un montant de 200 $ par place dans les garderies en milieu familial. En outre, elle offre des subventions annuelles pour le matériel équivalant à 100 $ par place pour des garderies et à 50 $ par place pour des garderies en milieu familial. Seuls les centres à but non lucratif ont droit à ces subventions.

Une subvention de fonctionnement de 20 $ par mois est aussi offerte pour chaque place dans les centres au nord de la province.

D'autres subventions sont accordées pour couvrir les frais supplémentaires de garde pour les enfants ayant des besoins spéciaux : une subvention de fonctionnement de 200 $ par mois pour chaque enfant handicapé ou chaque enfant ayant des besoins spéciaux; une subvention pour le matériel de 50 $ par mois pour chaque enfant handicapé ou chaque enfant ayant des besoins spéciaux.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles ayant un enfant

Saskatchewan : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 8 840 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	2 820	2 664	2 664	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	100	100	100	100	100
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	293	0	574	724
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	2 920	3 057	2 764	674	824
Dépenses nettes de la famille :	840	703	996	3 086	2 936
Frais de garde :	3 760	3 760	3 760	3 760	3 760

Notes : Les calculs reposent sur l'hypothèse que l'enfant était âgé de trois ans et qu'il était inscrit dans une garderie accréditée dont les frais de garde annuels étaient de 3 660 $.

* Subvention annuelle pour le matériel.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles ayant deux enfants

Saskatchewan : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 7 592 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	5 640	5 640	5 640	108	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	150	150	150	150	150
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	508	0	1 088	1 448
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	5 790	6 298	5 790	1 346	1 598
Dépenses nettes de la famille :	1 790	1 282	1 790	6 234	5 982
Frais de garde :	7 580	7 580	7 580	7 580	7 580

Notes : Les calculs reposent sur l'hypothèse que les deux enfants étaient inscrits dans des centres accrédités, l'enfant de trois ans étant inscrit dans une garderie accréditée et l'enfant de un an étant inscrit dans une garderie en milieu familial accréditée. En 1984, les frais annuels des services de garde en Saskatchewan s'élevaient en moyenne à 3 770 $ pour les nourrissons et à 3 660 $ pour les enfants d'âge préscolaire.

* Subventions annuelles pour le matériel.

MANITOBA

Dépenses estimatives pour la garde d'enfants, 1984-1985

Gouvernement du Manitoba

	(en millions de dollars)
- Aide financière aux familles à faible revenu	4,9
- Subventions de fonctionnement aux garderies	5,7*
- Subventions de démarrage et de travaux de rénovation	0,4
- Garde des enfants handicapés	0,4
- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	3,2**
Total :	14,6

Gouvernement fédéral

- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	4,8**
- RAPC - subventions pour services de garde	4,3***
- subventions de fonctionnement	0,5***
- subventions de démarrage et de travaux de rénovation	0,2***
- programmes pour les handicapés	0,3***
- Indemnités de formation	0,7
Total :	10,8
Dépenses totales :	25,4

Contribution provinciale :	57 %
Contribution fédérale :	43 %
Dépense par enfant :	124 $

Sources : Ministère des services communautaires et correctionnels du gouvernement du Manitoba; ministère des Finances du Canada; Emploi et Immigration Canada.

Notes : * Comprend les subventions pour l'entretien, les subventions pour bébés et les subventions à la vérification.

** Estimation basée sur la répartition des réclamations de DFGE par contribuable, dans chaque province et territoire en 1983, selon l'année la plus récente pour laquelle on dispose de données préliminaires sur les impôts.

*** La répartition de ces articles entre les gouvernements fédéral et provincial est basée sur les données obtenues du gouvernement du Manitoba.

Les frais maximum qui peuvent être demandés pour la garde d'enfants au Manitoba sont établis aux termes de règlements s'appliquant aux garderies et aux familles de garde accréditées qui reçoivent des subventions de fonctionnement de la province. En 1984, ils étaient de 12 $ par jour pour les services de garde à temps plein pour enfants d'âge préscolaire; de 6 $ par jour pour les programmes à temps partiel; et de 6,85 $ par jour pour les services de garde à l'heure du dîner et après l'école. Le 8 septembre 1985, ces frais augmenteront de 2 %; ils passeront donc respectivement à 12,25 $, 6,10 $ et 7 $.

En 1984, le gouvernement du Manitoba a donné aux garderies sans but lucratif des subventions d'entretien annuelles de 922 $ par place (345 $ par place pour les garderies en milieu familial et 175 $ par place pour les familles de garde accréditées). Il a en outre versé des subventions additionnelles pour la garde des bébés, soit 1 651 $ par place réservée aux bébés dans les garderies (559 $ par place réservée aux bébés dans les familles de garde accréditées et les garderies en milieu familial) ainsi que des subventions pour la vérification de 980 $ par garderie (694 $ pour les garderies en milieu familial, les garderies fournissant des services de garde à temps partiel et les pré-maternelles). En 1985, environ 80 % des places à temps plein dans des garderies accréditées de la province ont été subventionnées, de même que 86 % des places pour enfants d'âge scolaire et dans des garderies en milieu familial et 40 % des places à temps partiel dans des pré-maternelles.

La province du Manitoba accorde en outre des subventions de démarrage aux garderies et aux familles de garde accréditées. À l'automne de 1984, ces subventions étaient de 286 $ par place à temps plein dans les garderies accréditées; de 233 $ par place dans les pré-maternelles et les garderies pour enfants d'âge scolaire; et de 175 $ par place dans les garderies en milieu familial et les familles de garde accréditées. En 1984-1985, d'autres subventions ont été accordées aux garderies et aux familles de garde accréditées pour les aider à faire les rénovations nécessaires pour répondre aux nouveaux règlements en matière de services de garde. Des subventions pouvant atteindre 3 000 $ par garderie ont été fournies pour effectuer les améliorations nécessaires pour répondre aux normes du service des incendies, et jusqu'à 3 000 $ par garderie ont été accordés pour l'amélioration des locaux. Les familles de garde accréditées ont reçu chacune 75 $ pour l'installation de détecteurs de fumée.

Les familles à faible revenu admissibles ne peuvent recevoir de l'aide financière que pour les frais de garde dans les garderies accréditées sans but lucratif ou dans les familles de garde accréditées. En 1984, les subventions maximales ont été de 11 $ par jour pour les frais de garde d'enfants d'âge préscolaire à temps plein, de 5,50 $ par jour pour les programmes à temps partiel, et de 6,35 $ par jour pour les services de garde à l'heure du dîner et après l'école. L'admissibilité est basée sur le revenu après imposition et la taille de la famille. Le tableau qui suit indique le niveau de revenu familial donnant droit à des services de garde subventionnés au Manitoba en 1984. Les taux de déduction s'appliquant à la partie du revenu dépassant le seuil d'exemption sont de 25 % pour la première moitié et de 50 % pour la deuxième moitié.

Revenu familial après impôt donnant droit à des services de garde subventionnés au Manitoba

		Limite du revenu mensuel pour la subvention maximale (en dollars par mois)	Limite du revenu mensuel pour la subvention partielle (en dollars par mois)
1 parent,	1 enfant	960	1 556
	2 enfants	1 138	2 330
2 parents,	1 enfant	1 138	1 734
	2 enfants	1 316	2 508

Des subventions additionnelles sont fournies aux garderies s'occupant d'enfants handicapés physiquement ou mentalement, de la façon suivante : subvention per diem (9 $ par jour pour les services de garde à temps plein); subvention de dotation de 1 590 $ par mois par enfant; subvention de formation du personnel de 1 500 $ par année par enfant; ainsi que des subventions de démarrage plus élevées.

En octobre 1984, le gouvernement du Manitoba a annoncé l'octroi de 1,1 million de dollars, à même le fonds d'emplois du Manitoba, pour aider les garderies à recruter des remplaçants lorsque leurs employés réguliers participent à des cours de formation de quatre à huit semaines en vue d'accroître leurs qualifications. Les travailleurs ont droit à leur plein salaire et à tous les avantages sociaux durant leur formation. Le gouvernement estime que 500 travailleurs de garderies seront formés dans le cadre de ce programme en 1984-1985 et 1985-1986.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles d'un enfant

Manitoba : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 8 320 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	2 860	420	972	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	175	175	175	175	175
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	600	0	586	740
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	3 035	1 195	1 147	761	915
Dépense nette de la famille :	90	1 930	1 978	2 364	2 210
Frais de garde :	3 125	3 125	3 125	3 125	3 125

Notes : Les calculs sont basés sur le cas d'un enfant de trois ans inscrit dans une famille de garde accréditée, qui demande des frais annuels de 2 950 $.

* En supposant que l'ensemble de ces subventions a contribué à réduire les frais de garde pour les parents, à améliorer la qualité des programmes par l'achat d'équipement, à améliorer la qualité de l'alimentation et à réduire le roulement de personnel en raison des salaires plus élevés. Par conséquent, le coût des services est de 3 125 $ (frais de 2 950 $ et subvention de fonctionnement de 175 $).

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles de deux enfants

Manitoba : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 8 320 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	5 724	4 476	4 740	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	909	909	909	909	909
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	435	0	1 108	1 480
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	6 633	5 820	5 649	2 017	2 389
Dépense nette de la famille :	236	1 049	1 220	4 852	4 480
Frais de garde :	6 869	6 869	6 869	6 869	6 869

Notes : Les calculs sont basés sur le cas de deux enfants inscrits dans une famille de garde accréditée, qui demande des frais annuels de 3 010 $ pour le bébé et de 2 950 $ pour l'enfant d'âge préscolaire.

* En supposant que l'ensemble de ces subventions a contribué à réduire les frais de garde pour les parents, à améliorer la qualité des programmes par l'achat d'équipement, à améliorer la qualité de l'alimentation et à réduire le roulement de personnel en raison des salaires plus élevés. Par conséquent, le coût des services est de 6 869 $ (frais de 5 960 $ et subvention de fonctionnement de 909 $).

ONTARIO

Dépenses estimatives pour la garde d'enfants, 1984-1985

Gouvernement de l'Ontario

(en millions de dollars)

- Aide financière aux familles à faible revenu	
- contribution municipale	18,6*
- contribution provinciale	38,8*
- Subventions d'installation et de fonctionnement pour les garderies réservées aux enfants handicapés	11,0**
- Subventions de démarrage, d'expansion et de travaux de rénovation	0,7
- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	30,9***
Total :	100,0

Gouvernement fédéral

- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	46,4***
- RAPC - subventions pour services de garde	35,4*
- subventions de fonctionnement pour les garderies réservées aux enfants handicapés	2,3**
- Indemnités de formation	4,2
Total :	88,3
Dépenses totales :	188,3

Contribution provinciale :	53 %
Contribution fédérale :	47 %
Dépense par enfant :	118 $

Sources : Ministère des Services sociaux et communautaires du gouvernement de l'Ontario; ministère des Finances du Canada; Santé et Bien-être social Canada; Emploi et Immigration Canada.

Notes :

* Cet article comprend les dépenses totales estimatives de fonctionnement, qui ne sont pas toutes partagées par le gouvernement fédéral. La contribution du gouvernement fédéral s'est élevée à environ 35,4 millions de dollars, soit 38 % du budget total de fonctionnement de 92,8 millions de dollars en 1984-1985, celle des municipalités a été de 20 % et celle du gouvernement provincial de 42 %. Le total comprend environ 2 millions de dollars pour les projets spéciaux touchant la garde des enfants, dont la plupart ne sont pas partagés, ainsi que l'aide financière aux familles à faible revenu.

** Estimation basée sur les données fournies par le gouvernement de l'Ontario.

*** Estimation basée sur la répartition des réclamations de DFGE par contribuable, dans chaque province et territoire en 1983, selon l'année la plus récente pour laquelle on dispose de données préliminaires sur l'imposition.

En Ontario, les municipalités doivent gérer le programme de subventions des services de garde et doivent contribuer à 20 % des coûts. Par conséquent, en Ontario, les subventions aux familles à faible revenu sont partagées par les trois niveaux de gouvernement : les municipalités y contribuent pour 20 %, la province pour 30 % et le gouvernement fédéral pour 50 %.

L'enquête du Groupe d'étude a révélé qu'en 1981, les frais annuels moyens en Ontario ont été de 5 010 $ pour les garderies accréditées; de 3 820 $ pour les garderies pour enfants d'âge préscolaire; et de 3 530 $ et 3 480 $ pour les familles de garde accréditées, pour les bébés et pour les enfants d'âge préscolaire respectivement.

L'admissibilité aux subventions est fondée sur une évaluation des besoins. Les municipalités ont beaucoup de latitude dans l'application des lignes directrices provinciales. Toutefois, en appliquant les indemnités maximales permises aux termes des lignes directrices de 1983, et en supposant qu'aucune dépense additionnelle n'est venue s'ajouter et que le coût moyen des services de garde des enfants est de 318 $ par mois dans les garderies pour enfants d'âge préscolaire et de 294 $ par mois dans les familles de garde accréditées pour un bébé, (selon les moyennes obtenues dans le cadre de l'enquête du Groupe d'étude), les familles étaient, en 1984, admissibles à la subvention des frais de garde en Ontario, aux niveaux suivants de revenu après imposition :

Revenu familial après impôt donnant droit à des services de garde subventionnés en Ontario

		Limite du revenu mensuel pour la subvention maximale (en dollars par mois)	Limite du revenu mensuel pour la subvention partielle (en dollars par mois)
1 parent,	1 enfant	1 407	1 740
	2 enfants	1 571	2 237
2 parents,	1 enfant	1 781	2 114
	2 enfants	1 904	2 570

Notes : À partir des évaluations regroupées pour Toronto et les environs, Ottawa, Hamilton et le comté de Peel, localités qui ont reçu 60 % du budget de subventions de l'Ontario en décembre 1984.

En 1974, les règlements ont été modifiés de façon à permettre aux municipalités de l'Ontario d'imposer un tarif minimum aux familles à faible revenu admissibles. En 1984, la plupart des municipalités de l'Ontario exigeaient des frais minimum, dont le montant varie considérablement. Par exemple, en 1984, dans la région d'Ottawa-Carleton le tarif minimum était de 20 $ par mois par famille. Dans le Grand Toronto, le tarif était de 1,50 $ par jour, tandis qu'il était de 3 $ par jour dans le comté de Peel. Dans le Grand Toronto, les familles recevant toute forme d'aide sociale étaient exemptées des frais; ceux-ci étaient réduits à 1 $ pour les familles monoparentales dont le revenu net était inférieur à 650 $ et pouvaient être

réduits ou supprimés lorsqu'un appel était logé par des personnes éprouvant des difficultés particulières. En septembre 1984, 26 000 enfants provenant de familles à faible revenu ont reçu des services de garde subventionnés dans le cadre de ce programme en Ontario.

Le gouvernement de l'Ontario assure le soutien financier d'une gamme de programmes destinés aux enfants handicapés, incluant à la fois des services distincts et intégrés. L'accès à ces programmes n'est pas fondé sur une évaluation générale des besoins, mais plutôt sur une évaluation particulière des besoins de l'enfant. En septembre 1984, 2 020 enfants handicapés de l'Ontario ont participé à des programmes spécialisés ou intégrés de garde d'enfants.

Le gouvernement de l'Ontario ne fournit pas de subventions de fonctionnement aux garderies, mais accorde des subventions de démarrage ou d'expansion aux garderies sans but lucratif, des crédits spéciaux pour des projets dans le domaine de l'éducation et assure l'établissement de services de garde informels (non accrédités), ainsi que la formation du personnel.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles d'un enfant

Ontario: Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 7 280 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	3 220	2 086	3 090	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	403	0	562	710
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	3 220	2 489	3 090	562	710
Dépense nette de la famille :	260	991	390	2 918	2 770
Frais de garde :	3 480	3 480	3 480	3 480	3 480

Note : Les calculs sont basés sur le cas d'un enfant de trois ans, inscrit dans une famille de garde accréditée, qui demande des frais annuels de 3 480 $. Les tarifs minimum en vigueur dans le Grand Toronto ont été appliqués.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles de deux enfants

Ontario : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 7 280 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	6 750	6 620	6 620	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	110	0	1 064	1 420
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	6 750	6 730	6 620	1 064	1 420
Dépense nette de la famille :	260	280	390	5 946	5 590
Frais de garde :	7 010	7 010	7 010	7 010	7 010

Note : Les calculs sont basés sur le cas de deux enfants inscrits dans une famille de garde accréditée du Grand Toronto (frais annuels : 3 480 $ pour l'enfant d'âge préscolaire et 3 530 $ pour le bébé).

QUÉBEC

Dépenses estimatives pour la garde d'enfants, 1984-1985

Gouvernement du Québec

	(en millions de dollars)
- Aide financière aux familles à faible revenu	17,0
- Subventions de fonctionnement aux garderies et aux familles de garde	16,6
- Subventions de démarrage et de travaux de rénovation	4,9
- Programme pour enfants handicapés	0,3
- Dépense fiscale - (Déduction pour frais de garde d'enfants)	23,2*
- (Allocation de disponibilité)	56,8**
Total :	118,8

Gouvernement fédéral

- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	26,1***
- RAPC - places dans les garderies	10,1
- allocations de fonctionnement	7,8
- Indemnités de formation	5,4
Total :	49,4

Dépenses totales :	168,2
Contribution provinciale :	71 %
Contribution fédérale :	29 %
Dépense par enfant :	142 $

Sources : Office des services de garde à l'enfance du Québec; ministère des Finances du Canada; Emploi et Immigration Canada.

Notes :

* Estimations fournies par le ministère des Finances du Québec.

** Selon le ministère des Finances du Québec, la dépense fiscale pour l'allocation de disponibilité a représenté 132 millions de dollars en 1984. Environ 388 000 contribuables ont réclamé l'allocation en 1984, soit 93 % des 417 000 Québécoises avec des enfants de moins de six ans (Enquête sur la population active de Statistique Canada). De ce nombre, 178 000 (43 %) avaient un emploi et 239 000 (57 %) étaient sans emploi ou n'étaient pas sur le marché du travail. Par conséquent, 43 % de la dépense fiscale totale a bénéficié à des femmes ayant un emploi, étant donné que l'allocation de disponibilité optionnelle fait partie intégrante des dépenses du gouvernement du Québec pour les services de garde.

*** Estimation basée sur la répartition des réclamations de DFGE par contribuable, dans chaque province et territoire en 1983, selon l'année la plus récente pour laquelle on dispose de données préliminaires sur l'imposition.

Le gouvernement du Québec subventionne les familles à faible revenu, jusqu'à un maximum de 10 $ par jour, pour les frais de garde à temps plein dans une garderie, ou de 8 $ par jour, pour les frais de garde à temps plein dans une famille de garde. La province demande aux parents de débourser le premier dollar par jour pour la garde de leurs enfants et de compenser la différence entre le taux subventionné et les frais totaux demandés. Selon l'Office des services de garde à l'enfance du Québec, les frais demandés pour les services de garde à temps plein s'échelonnaient entre 6 et 18 $ par jour, en 1984. L'enquête menée par le Groupe d'étude, en septembre 1984, a révélé que les frais annuels moyens pour les services de garderie au Québec sont de 3 450 $ pour les enfants âgés de 2 ans et moins (13,26 $ par jour), et de 3 300 $ (12,69 $ par jour) pour les enfants de 2 à 5 ans (2 930 et 2 980 $ respectivement dans les familles de garde accréditées).

L'admissibilité aux services subventionnés est basée sur le revenu net servant au calcul de l'impôt, auquel s'ajoute le crédit d'impôt pour enfant. Une famille monoparentale avec un enfant reçoit la subvention maximale lorsque ses revenus annuels nets sont de 11 100 $ et moins. Pour chaque tranche de 500 $ après ce maximum, la famille doit débourser 50 ¢ de plus par jour pour faire garder chaque enfant. Les familles monoparentales avec un enfant cessent de recevoir toute subvention à partir d'un revenu net de 19 600 $. Les divers seuils d'exemption, selon la composition de la famille, sont énumérés dans le tableau ci-dessous :

Revenu familial après impôt donnant droit à des services de garde subventionnés au Québec

		Limite du revenu mensuel pour la subvention maximale (en dollars par mois)	Limite du revenu mensuel pour la subvention partielle (en dollars par mois)
1 parent,	1 enfant	925	1 633
	2 enfants	975	1 683
2 parents,	1 enfant	1 025	1 733
	2 enfants	1 075	1 783

Le nombre d'enfants ayant profité de ce programme au Québec a été d'environ 13 000 en 1983-1984.

En 1984, le gouvernement du Québec a attribué des subventions de fonctionnement de 3,50 $ place par jour (75,78 $ par mois) aux garderies sans but lucratif dont le conseil d'administration est composé de parents, ainsi qu'aux coopératives. Les familles de garde ont reçu des subventions de fonctionnement de 2 $ par jour par place (43,30 $ par mois). Dans le cas de la garde des bébés, une subvention additionnelle de fonctionnement de 1 500 $ par année par place est fournie aux garderies. Le gouvernement du Québec

verse en outre des subventions de logement, sur une base permanente : 50 % des frais de logement incluant le chauffage, jusqu'à un maximum de 8 000 $ par année.

Les garderies sans but lucratif peuvent en outre obtenir des subventions de démarrage et d'expansion de 1 000 $ par place approuvée. Quant aux garderies établies depuis plus longtemps, elles peuvent obtenir des subventions de déménagement et de rénovation de 500 $ par place.

Le Québec fournit des subventions spéciales aux garderies qui desservent les enfants handicapés ou inadaptés, notamment des subventions complètes per diem pour faciliter l'intégration des enfants inadaptés dans les garderies (3 000 $ par année aux garderies et 2 000 $ par année aux familles de garde accréditées), des subventions pour l'achat d'équipement spécial (1 500 $ par enfant), ainsi que des subventions pour apporter des modifications aux installations (5 000 $ au maximum).

Contrairement aux autres gouvernements provinciaux et territoriaux, le gouvernement du Québec a établi un système distinct de perception des impôts pour ses résidents. Par conséquent, ceux-ci doivent remplir deux déclarations d'impôt. Sur la déclaration du fédéral, ils peuvent réclamer une déduction pour frais de garde d'enfants de 2 000 $ (8 000 $ au maximum par famille), selon les mêmes conditions que tout autre Canadien. Sur leur formule de déclaration du revenu provincial, les Québécois qui ont encouru des frais de garde pour des enfants de moins de 14 ans peuvent réclamer une déduction de 2 000 $ par enfant jusqu'à un maximum de 6 000 $ par famille. Des reçus doivent être fournis, le conjoint qui a le revenu le plus bas doit réclamer la déduction et le montant réclamé ne doit pas dépasser deux tiers du revenu net de ce conjoint. Le gouvernement du Québec estime que sa dépense fiscale pour cette mesure a été de 23,2 millions de dollars en 1984-1985.

En outre, toutes les familles du Québec peuvent réclamer une allocation de disponibilité, qui est un crédit d'impôt remboursable de 300 $ pour le premier enfant de six ans ou moins, de 200 $ pour le deuxième enfant de moins de six ans et de 100 $ pour le troisième enfant et les enfants qui suivent. L'allocation de disponibilité doit être réclamée par la personne de la famille qui reçoit le chèque d'allocation familiale du Québec, généralement la mère. Il n'est pas nécessaire que cette personne ait un revenu imposable ou un revenu d'emploi pour bénéficier de cet avantage. Aucun reçu de frais de garde d'enfants n'est requis. Les parents de familles monoparentales qui ont un emploi et les familles dont les deux parents travaillent, qui ont des enfants de moins de six ans, peuvent réclamer la déduction pour frais de garde d'enfants ou l'allocation de disponibilité. Il est plus avantageux pour eux de bénéficier du crédit d'impôt si : (1) le revenu du bénéficiaire est très bas, ou (2) s'ils n'ont pas les reçus requis. Cette mesure a coûté, au gouvernement du Québec, 132 millions de dollars en 1984-1985, soit plus de trois fois les dépenses directes de la province pour la garde d'enfants. De ce montant, environ 56,8 millions de dollars ont été versés à des familles ayant payé des frais de garde d'enfants et 75,2 millions de dollars à des familles dont l'un des deux parents est à la maison.

À partir de l'année d'imposition 1986, le gouvernement du Québec permettra aux familles qui ont des frais de garde d'enfants de réclamer une déduction de 3 510 $ par enfant de moins de six ans et de 1 755 $ par enfant de six à onze ans. Ces limites seront indexées, passant à 3 640 $ et 1 820 $ en 1987, et à 3 770 $ et 1 885 $ en 1988. La réclamation des frais de garde d'enfants de la famille ne doit pas dépasser 40 % du revenu net du conjoint qui a le revenu le plus bas, pour les familles d'un enfant, 80 % pour les familles de deux enfants et 100 % pour les familles de trois enfants ou plus. Le gouvernement du Québec permettra en outre au conjoint ayant le revenu le plus élevé de réclamer une déduction. Le choix entre l'allocation de disponibilité et la déduction pour frais de garde d'enfants sera maintenu.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles d'un enfant

Québec : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 8 320 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	2 080	0	0	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	520	520	520	520	520
Déduction pour frais de garde d'enfants du gouvernement fédéral	0	390	0	380	480
Déduction pour frais de garde d'enfants du Québec	0	440	0	400	520
Crédits d'impôt provincial	300	0	300	0	0
Total des subventions :	2 900	1 350	820	1 300	1 520
Dépense nette de la famille :	600	2 150	2 680	2 200	1 980
Frais de garde :	3 500	3 500	3 500	3 500	3 500

Notes : Les calculs sont basés sur le cas d'un enfant de trois ans inscrit dans une famille de garde accréditée, qui demande des frais annuels de 2 980 $.

* En supposant que la totalité de l'indemnité de fonctionnement a contribué à réduire les frais de garde pour les parents ou à améliorer les programmes. Le coût du service a donc été de 3 500 $ (frais de 2 980 $ et subvention de fonctionnement de 520 $).

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles de deux enfants

Québec : Année d'imposition 1984

	Famille mono-parentale Revenu de 8 320 $	Famille mono-parentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	3 640	1 560	1 950	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
Déduction pour frais de garde d'enfants du gouvernement fédéral	0	760	0	720	960
Déduction pour frais de garde d'enfants du Québec	0	880	0	800	1 040
Crédits d'impôt provincial	600	0	600	0	0
Total des subventions :	5 280	4 240	3 590	2 560	3 040
Dépense nette de la famille :	1 670	2 710	3 360	4 390	3 910
Frais de garde :	6 950	6 950	6 950	6 950	6 950

Notes : Les calculs sont basés sur le cas de deux enfants inscrits dans une famille de garde accréditée, qui demande 2 980 $ pour l'enfant d'âge préscolaire et 2 930 $ pour le bébé.

* En supposant que la totalité de la subvention de fonctionnement a contribué à réduire les frais de garde pour les parents ou à améliorer les programmes. Le coût du service a donc été de 6 950 $ (frais et subvention de fonctionnement).

NOUVEAU-BRUNSWICK

Dépenses estimatives pour la garde d'enfants, 1984-1985

Gouvernement du Nouveau-Brunswick

(en millions de dollars)

- Aide financière aux familles à faible revenu	0,56
- Subventions de fonctionnement	0,15*
- Subventions pour enfants inadaptés	0,18*
- Administration	0,12
- Autres	0,03
- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	3,13**
Total :	4,17

Gouvernement fédéral

- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	4,72**
- RAPC - subventions pour frais de garde	0,18
- Indemnités de formation	0,60
Total :	5,50
Dépenses totales :	9,67

Contribution provinciale :	43 %
Contribution fédérale :	57 %
Dépense par enfant :	67 $

Sources : Ministère des Services sociaux du gouvernement du Nouveau-Brunswick;
ministère des Finances du Canada; Santé et Bien-être Canada; Emploi et Immigration Canada.

Notes : * Une partie de ces dépenses a aussi été répartie dans le cadre du RAPC.

** Estimation basée sur la répartition des réclamations de DFGE par contribuable, dans chaque province et territoire en 1983, selon l'année la plus récente pour laquelle on dispose de données sur l'imposition.

La province du Nouveau-Brunswick a fourni des subventions maximales de 11 $ par jour pour les enfants de deux à treize ans et de 13 $ par jour pour les enfants de moins de deux ans. Les parents déboursent la différence entre le taux subventionné et les frais réels imputés. Une enquête menée pour le Groupe d'étude a révélé que les frais annuels dans les garderies du Nouveau-Brunswick sont de 2 500 $ pour les enfants d'âge préscolaire et de 2 580 $ pour les bébés. Il n'existe pas de familles de garde accréditées au Nouveau-Brunswick. En 1984, les garderies en milieu familial commençaient à peine à être approuvées par la province.

Les frais de garde sont subventionnés uniquement dans les établissements approuvés, c'est-à-dire les garderies, les garderies communautaires et les familles de garde accréditées. En 1984, 733 enfants ont bénéficié de ce programme de services de garde.

L'admissibilité aux subventions est basée sur le revenu après imposition et sur la taille de la famille. Une famille monoparentale avec un enfant est admissible à la subvention maximale lorsque son revenu est de 830 $ par mois ou moins. Un taux de déduction de 50 % s'applique aux revenus supérieurs à ce niveau. Le tableau qui suit illustre les niveaux de revenu donnant droit à des services de garde subventionnés au Nouveau-Brunswick en décembre 1984.

Revenu familial après impôt donnant droit à des services de garde subventionnés au Nouveau-Brunswick

		Limite du revenu mensuel pour la subvention maximale (en dollars par mois)	Limite du revenu mensuel pour la subvention partielle (en dollars par mois)
1 parent,	1 enfant	832	1 322*
	2 enfants	880	1 844**
2 parents,	1 enfant	920	1 410*
	2 enfants	971	2 121**

Notes : * Ces niveaux de revenu s'appliquent aux familles qui ont un enfant de deux ans ou plus. En 1984, les familles qui avaient un enfant de moins de deux ans étaient admissibles à une subvention partielle si le revenu mensuel n'excédait pas 1 412 $ pour les familles monoparentales et 1 500 $ pour les couples.

** Ces niveaux de revenu s'appliquent aux familles avec un enfant de plus de deux ans et un de moins de deux ans. Si les deux enfants ont plus de deux ans, les niveaux de revenu applicables sont de 1 500 $ pour les parents seuls et de 1 941 $ pour les couples.

En 1984-1985, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a attribué deux types de subventions aux garderies : une subvention forfaitaire de 30 ¢ par jour pour chaque enfant inscrit et une subvention d'équipement de 1 500 $ par année pour chaque garderie accréditée. Les garderies avec et sans but lucratif reçoivent indifféremment des subventions.

Les garderies qui desservent des enfants inadaptés bénéficient de subventions pour couvrir les coûts additionnels des soins spéciaux. Les subventions fournies varient, selon chaque cas, et peuvent comprendre des indemnités pour la formation du personnel, pour le recrutement de personnel additionnel ou pour l'achat d'équipement spécialisé. Outre l'intégration des enfants ayant des handicaps physiques ou mentaux dans les garderies, cinq programmes «bon départ» ont été mis sur pied dans la province pour desservir des enfants défavorisés.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles d'un enfant

Nouveau-Brunswick : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 7 904 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	2 500	0	0	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	78	78	78	78	78
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	616	0	600	758
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	2 578	694	78	678	836
Dépense nette de la famille :	0	1 884	2 500	1 900	1 742
Frais de garde :	2 578	2 578	2 578	2 578	2 578

Notes : Les calculs sont basés sur le cas d'un enfant de trois ans inscrit dans une garderie accréditée demandant des frais annuels de 2 500 $.

* En supposant que la moitié de la subvention uniforme de 30 ¢ par jour a contribué à réduire les frais de garde pour les parents ou à améliorer les programmes. Le coût du service a donc été de 2 578 $.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles de deux enfants

Nouveau-Brunswick : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 7 904 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	5 080	1 672	1 288	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	156	156	156	156	156
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	1 022	0	1 136	1 516
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	5 236	2 850	1 444	1 292	1 672
Dépense nette de la famille :	0	2 386	3 792	3 944	3 564
Frais de garde :	5 236	5 236	5 236	5 236	5 236

Notes : Les calculs sont basés sur le cas suivant : deux enfants inscrit dans une garderie accréditée; frais annuels de 2 580 $ pour le bébé et de 2 500 $ pour l'enfant d'âge préscolaire.

* En supposant que la moitié de la subvention uniforme de 30 ¢ par jour a contribué à réduire les frais de garde pour les parents ou à améliorer les programmes. Le coût du service a donc été de 5 236 $.

NOUVELLE-ÉCOSSE

Dépenses estimatives pour la garde d'enfants, 1984-1985

Gouvernement de la Nouvelle-Écosse

	(en millions de dollars)
- Aide financière aux familles à faible revenu	2,2
- Subventions pour enfants inadaptés	0,3*
- Subventions d'établissement et d'encouragement aux garderies	0,2*
- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	2,9**
Total :	5,6

Gouvernement fédéral

- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	4,4**
- RAPC - subventions pour services de garde, subventions pour enfants inadaptés et subventions d'encouragement	2,4
- Indemnités de formation	0,8
Total :	7,6
Dépenses totales :	13,2

Contribution provinciale :	42 %
Contribution fédérale :	58 %
Dépense par enfant :	80 $

Sources : Ministère des Services sociaux du gouvernement de la Nouvelle-Écosse; ministère des Finances du Canada; Santé et Bien-être Canada; Emploi et Immigration Canada.

Notes : * Une partie de ces dépenses est assujettie au partage des coûts dans le cadre du RAPC.

** Estimation basée sur la distribution des déductions pour frais de garde d'enfants réclamées par les contribuables dans chaque province et territoire en 1983, dernière année pour laquelle on dispose de statistiques fiscales préliminaires.

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a accordé des subventions maximales de 12,30 $ par jour aux familles à faible revenu dont les enfants étaient inscrits, en 1984, dans des garderies accréditées. Les parents doivent payer au moins 1,20 $ par jour et par famille pour la garde de leurs enfants. Selon l'enquête menée par le Groupe d'étude, les frais annuels moyens demandés en 1984 par les garderies accréditées de la Nouvelle-Écosse étaient de 3 110 $ pour les nourrissons et de 3 140 $ pour les enfants d'âge préscolaire (contre 3 080 $ et 2 930 $ respectivement dans le cas de la garde autorisée en milieu familial).

L'admissibilité aux subventions est basée sur la taille de la famille et le revenu annuel après impôt, moins les déductions suivantes :

1. 1 000 $ pour les parents uniques occupant un emploi;
2. 1 000 $ pour les familles à un seul revenu;
3. 1 500 $ pour les familles à deux revenu;
4. 1 500 $ pour un enfant handicapé.

Le tableau suivant indique les niveaux de revenu familial après impôt (non rajusté) donnant droit à des services de garde subventionnés en Nouvelle-Écosse en 1984. Un taux de déduction de 50 % s'applique à la partie du revenu située entre le seuil d'exemption et le seuil d'allocation nulle. En 1984-1985, la province a subventionné la garde de plus de 1 700 enfants.

Revenu familial après impôt donnant droit à des services de garde subventionnés en Nouvelle-Écosse

Décembre 1984

		Limite du revenu mensuel pour la subvention maximale (en dollars par mois)	Limite du revenu mensuel pour la subvention partielle (en dollars par mois)
1 parent,*	1 enfant	980	1 407
	2 enfants	1 040	1 467
2 parents,**	1 enfant	999	1 467
	2 enfants	1 059	1 527

Notes : * parent unique occupant un emploi
** famille à deux revenus

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse accorde des subventions de démarrage (100 $ par place subventionnée) aux garderies à but non lucratif gérées par des conseils d'administration communautaires. Il accorde aussi des subventions annuelles d'équipement (100 $ par place subventionnée dans une garderie accréditée ou dans le cadre d'un service de garde surveillée en milieu familial). En outre, la province verse une subvention d'encouragement annuelle pouvant atteindre 1 500 $ à chacune des garderies qui maintiennent leurs frais d'exploitation en-dessous d'un taux de base déterminé par règlement. En novembre et décembre 1984, ce taux de base était de 12,30 $ par jour. Les garderies dont les frais d'exploitation dépassent le taux de base et qui ont réuni des fonds en faisant appel à la générosité du public ou par d'autres moyens ont droit à une subvention égale à 50 % du montant rassemblé, jusqu'à concurrence de 1 500 $ par garderie. Toutes les subventions précitées sont destinées aux garderies à but non lucratif qui sont gérées par des conseils d'administration communautaires et qui réservent un certain nombre de places aux enfants de familles à faible revenu.

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse offre également une aide financière permettant de couvrir les frais additionnels associés à la garde des enfants handicapés dans les programmes autant séparés qu'intégrés. Les parents doivent payer le taux de base de 12,30 $ par jour, sauf si la famille a droit à une subvention basée sur le revenu, et la province supporte le reste des frais (jusqu'à 17 $ par jour en 1984). En 1984-1985, 77 enfants handicapés de la Nouvelle-Écosse ont profité de ce programme.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles d'un enfant

Nouvelle-Écosse : Année d'imposition 1984

	Famille mono-parentale Revenu de 7 800 $	Famille mono-parentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	2 618	0	0	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	610	0	594	752
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	2 618	610	0	594	752
Dépense nette de la famille :	312	2 320	2 930	2 336	2 178
Frais de garde :	2 930	2 930	2 930	2 930	2 930

Note : Les calculs sont basés sur le cas d'un enfant de trois ans inscrit dans une garderie accréditée en milieu familial demandant des frais annuels de 2 930 $.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles de deux enfants

Nouvelle-Écosse : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 7 800 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	5 698	0	0	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	946	0	1 128	1 504
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	5 698	946	0	1 128	1 504
Dépense nette de la famille :	312	5 064	6 010	4 882	4 506
Frais de garde :	6 010	6 010	6 010	6 010	6 010

Note : Les calculs sont basés sur le cas suivant : deux enfants inscrits dans une garderie accréditée en milieu familial ; frais annuels de 2 930 $ pour l'enfant d'âge préscolaire et de 3 080 $ pour le bébé.

ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Dépenses estimatives pour la garde d'enfants, 1984-1985

Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard

(en milliers de dollars)

- Aide financière aux familles à faible revenu	263*
- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	354**
Total :	617

Gouvernement fédéral

- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	575**
- RAPC - subventions pour services de garde,	263
- Indemnités de formation	116
Total :	954

Dépenses totales :	1 571
Contribution provinciale :	39 %
Contribution fédérale :	61 %
Dépense par enfant :	60 $

Sources : Ministère des Services sociaux, gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard; ministère des Finances du Canada; Emploi et Immigration Canada.

Notes : * Comprend les subventions accordées pour les enfants inadaptés.
** Estimation basée sur la distribution des déductions pour frais de garde d'enfants réclamées par les contribuables dans chaque province et territoire en 1983, dernière année pour laquelle on dispose de statistiques fiscales préliminaires.

Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard subventionne les enfants admissibles inscrits à des programmes accrédités de garde d'enfants, qu'ils soient privés ou communautaires. Sont admissibles :

1. les enfants devant être protégés;
2. les enfants ayant des problèmes de développement (élocution, contrôle des mouvements, etc.);
3. les enfants de parents uniques qui cherchent à réintégrer le marché du travail;
4. les enfants désavantagés sur le plan économique, social ou culturel;
5. les enfants physiquement ou mentalement handicapés (enfants inadaptés).

Au lieu d'établir une subvention maximale, la province paye le tarif quotidien déterminé par chaque garderie. Les représentants de la province signalent qu'en 1984, les tarifs quotidiens se situaient entre 10 et 13 $, la moyenne étant de 12 $ pour les programmes à temps plein. Les tarifs applicables aux enfants de moins de deux ans étaient plus élevés (de 12 à 16 $ par jour). Selon une enquête du Groupe d'étude, les frais de garderie annuels moyens à l'Île-du-Prince-Édouard étaient de 2 930 $ pour les enfants d'âge préscolaire (11,27 $ par jour) et de 2 870 $ pour les bébés (11,04 $ par jour). Les frais annuels moyens des services de garde autorisée en milieu familial étaient moins élevés : 2 400 $ pour les enfants d'âge préscolaire et 2 140 $ pour les bébés.

La province de l'Île-du-Prince-Édouard détermine l'admissibilité aux subventions pour enfants inadaptés selon la même évaluation du revenu qui s'applique dans le cas des autres services subventionnés. La province paiera tous les frais de garde pour les enfants handicapés. Les coûts qui dépassent le double du taux quotidien moyen doivent être approuvés par le directeur régional. En 1984, quelque 300 places, dont 10 à 15 pour les enfants handicapés, ont été subventionnées dans le cadre de ce programme.

L'admissibilité aux subventions est basée sur le revenu après impôt et la taille de la famille. En 1984, une famille monoparentale d'un enfant disposant d'un revenu après impôt de 740 $ par mois ou moins pouvait recevoir la subvention maximale. Les parents doivent contribuer 50 % de leur revenu au-dessus de ce niveau, et un parent unique avec un enfant cesse de recevoir la subvention partielle lorsque son revenu net atteint 1 260 $. Le tableau suivant indique les niveaux de revenu familial après impôt donnant droit à des services de garde subventionnés à l'Île-du-Prince-Édouard en 1984.

Revenu familial après impôt donnant droit
à des services de garde subventionnés à l'Île-du-Prince-Édouard

	Limite du revenu mensuel pour la subvention maximale (en dollars par mois)	Limite du revenu mensuel pour la subvention partielle (en dollars par mois)
1 parent, 1 enfant*	740	1 260
2 enfants**	960	1 480
2 parents, 1 enfant	960	1 480
2 enfants	1 080	1 600

Notes : * Un enfant de trois ans inscrit dans une garderie demandant 12 $ par jour.

** Un enfant de trois ans (frais de garde : 12 $ par jour) et un bébé (15 $ par jour).

La province n'accorde aucune subvention de fonctionnement ou de démarrage aux garderies en milieu familial ou autre.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles d'un enfant

Île-du-Prince-Édouard : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 7 800 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	2 400	0	0	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	594	0	580	732
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	2 400	594	0	580	732
Dépense nette de la famille :	0	1 806	2 400	1 820	1 668
Frais de garde :	2 400	2 400	2 400	2 400	2 400

Note : Les calculs sont basés sur le cas d'un enfant de trois ans inscrit dans une garderie accréditée en milieu familial demandant des frais annuels de 2 400 $.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles de deux enfants

Île-du-Prince-Édouard : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 7 800 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	4 540	0	0	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	1 160	0	1 100	1 464
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	4 540	1 160	0	1 100	1 464
Dépense nette de la famille :	0	3 380	4 540	3 440	3 076
Frais de garde :	4 540	4 540	4 540	4 540	4 540

Note : Les calculs sont basés sur le cas suivant : deux enfants inscrits dans une garderie accréditée en milieu familial ; frais annuels de 2 400 $ pour l'enfant d'âge préscolaire et de 2 140 $ pour le bébé.

TERRE-NEUVE

Dépenses estimatives pour la garde d'enfants, 1984-1985

Gouvernement du Terre-Neuve

(en milliers de dollars)

- Aide financière aux familles à faible revenu	436
- Subventions aux garderies	8**
- Formation	23
- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	1 947*
Total :	2 414

Gouvernement fédéral

- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	2 875*
- RAPC - subventions pour services de garde	134
- Indemnités de formation	638
Total :	3 647

Dépenses totales :	6 061
Contribution provinciale : 40 %	
Contribution fédérale : 60 %	
Dépense par enfant : 45 $	

Sources : Ministère des Services sociaux, gouvernement de Terre-Neuve; ministère des Finances du Canada; Santé et Bien-être Canada; Emploi et Immigration Canada.

Notes : * Estimation basée sur la distribution des déductions pour frais de garde d'enfants réclamées par les contribuables dans chaque province et territoire en 1983, dernière année pour laquelle on dispose de statistiques fiscales préliminaires.

** Une partie de ces dépenses est assujettie au partage des coûts dans le cadre du RAPC.

Le gouvernement de Terre-Neuve offre des services de garde d'enfants entièrement subventionnés aux familles à faible revenu admissibles. Les services subventionnés sont fournis autant dans des garderies à but lucratif que dans des garderies à but non lucratif. En 1984, 360 enfants de deux à cinq ans ont bénéficié de services de garde subventionnés à Terre-Neuve. La province n'accorde aucune subvention pour les enfants de moins de deux ans, car les garderies accréditées n'ont pas le droit d'accueillir des bébés et la province n'a rien prévu pour les services de garde autorisée en milieu familial. Toutefois, dans le cas des familles admissibles aux prestations générales de bien-être, la province peut contribuer aux frais de garde engagés pour un enfant de moins de deux ans. Bien que des subventions puissent être accordées pour des enfants d'âge scolaire, la province n'a accrédité que deux programmes de garde après l'école.

L'admissibilité aux subventions est basée sur le revenu familial après impôt et sur la taille de la famille. En 1984, pour obtenir la subvention maximale, une famille monoparentale d'un enfant devait disposer d'un revenu après impôt inférieur à 410 $ par mois. Les premiers 20 $ au-dessus de 410 $ sont assujettis à un taux de déduction de 25 % et la partie du revenu dépassant 430 $, à un taux de 50 %. Ainsi, la subvention diminue au fur et à mesure que le revenu mensuel de la famille augmente de 410 $ (seuil d'exemption) à 950 $ (seuil d'allocation nulle). Le tableau suivant indique les revenus mensuels familiaux donnant droit à des services de garde subventionnés à Terre-Neuve en 1984.

Revenu familial après impôt donnant droit à des services de garde subventionnés à Terre-Neuve

		Limite du revenu mensuel pour la subvention maximale (en dollars par mois)	Limite du revenu mensuel pour la subvention partielle (en dollars par mois)
1 parent,	1 enfant	410	950
	2 enfants	430	970
2 parents,	1 enfant	430	970
	2 enfants	470	1 010

La province accorde également des subventions de démarrage de 500 $ chaque fois qu'une garderie est accréditée. Ces subventions sont offertes autant aux garderies à but lucratif qu'aux garderies à but non lucratif. Des ateliers de formation destinés aux travailleurs de garderies autorisées sont offerts en vertu d'un accord entre le gouvernement de Terre-Neuve et la «Early Childhood Development Association».

La province accorde aux familles admissibles des prestations spéciales de bien-être afin d'aider celles-ci à payer les coûts supplémentaires des services de garde aux enfants inadaptés. L'examen du revenu que doivent subir les familles visées est toutefois moins strict que l'examen imposé pour les services de garde ordinaires.

En 1985, la province a apporté d'importantes modifications au financement des services de garde. À compter du 1er septembre 1985, le seuil d'exemption et le seuil d'allocation nulle étaient de 747 $ et 1 247 $ pour une famille monoparentale d'un enfant, de 777 $ et 1 287 $ pour une famille monoparentale de deux enfants, de 807 $ et 1 317 $ pour un couple avec un enfant, et de 837 $ et 1 347 $ pour un couple avec deux enfants. Un taux de déduction de 50 % s'applique à la partie du revenu dépassant le seuil d'exemption. En 1985-1986, les subventions de démarrage ont doublé pour atteindre 1 000 $ par garderie, tout comme le budget de formation.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles d'un enfant

Terre-Neuve : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 7 800 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	1 884	0	0	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	624	0	608	768
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	1 884	624	0	608	768
Dépense nette de la famille :	1 566	2 826	3 450	2 842	2 682
Frais de garde :	3 450	3 450	3 450	3 450	3 450

Note : Les calculs sont basés sur le cas d'un enfant de trois ans inscrit dans une garderie accréditée en milieu familial demandant des frais annuels de 3 450 $.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles de deux enfants

Terre-Neuve : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 7 800 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	3 450	0	0	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	1 216	0	1 152	1 536
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	3 450	1 216	0	1 152	1 536
Dépense nette de la famille :	2 930	5 164	6 380	5 228	4 844
Frais de garde :	6 380	6 380	6 380	6 380	6 380

Note : Les calculs sont basés sur l'hypothèse que les deux enfants sont inscrits dans des centres accrédités, l'enfant de trois ans étant inscrit dans une garderie accréditée et le bébé dans une garderie en milieu familial accréditée; frais annuels de 3 450 $ pour l'enfant d'âge préscolaire et de 2 930 $ pour le bébé.

YUKON

Dépenses estimatives pour la garde d'enfants, 1984-1985

Gouvernement du Yukon

(en milliers de dollars)

- Aide financière aux familles à faible revenu	108
- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	88*
Total :	196

Gouvernement fédéral

- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	131*
- RAPC - subventions pour services de garde	27
- Indemnités de formation	71
Total :	229
Dépenses totales :	425

Contribution territoriale :	46 %
Contribution fédérale :	54 %
Dépense par enfant :	85 $

Sources : Ministère de la Santé et des Ressources humaines, Yukon; ministère des Finances du Canada.

Note : * Estimation basée sur la distribution des déductions pour frais de garde d'enfants réclamées par les contribuables dans chaque province et territoire en 1983, dernière année pour laquelle on dispose de statistiques fiscales préliminaires.

En 1984, le gouvernement du Yukon a accordé des subventions maximales de 250 $ par mois aux familles à faible revenu dont les enfants étaient inscrits dans des garderies accréditées. Selon le ministère de la Santé et des Ressources humaines du Yukon, les frais moyens demandés par une garderie pour une journée complète en mars 1985 étaient de 300 $ par mois pour les enfants de trois à cinq ans et de 350 $ par mois pour les enfants plus jeunes. Les frais moyens des services de garde à temps plein en milieu familial étaient de 275 $ par mois.

Le Yukon a recours à un examen du revenu. L'admissibilité aux subventions est basée sur le revenu après impôt, la taille de la famille et le lieu de résidence. Le tableau suivant indique les niveaux de revenus mensuels après impôt donnant droit à des services de garde subventionnés au Yukon en 1984.

Revenu familial après impôt donnant droit à des services de garde subventionnés au Yukon

	Limite du revenu mensuel pour la subvention maximale (en dollars par mois)		Limite du revenu mensuel pour la subvention partielle (en dollars par mois)	
	Région		Région	
	Un	Deux	Un	Deux
1 parent, 1 enfant	1 010	1 060	1 501	1 551
2 enfants	1 100	1 170	2 091	2 161
2 parents, 1 enfant	1 180	1 240	1 671	1 731
2 enfants	1 290	1 380	2 281	2 371

Note : La région 1 désigne la région de Whitehorse (y compris Carcross, Teslin, Carmacks, Haines Junction et les environs); la région 2 englobe le reste du territoire.

Un taux de déduction de 50 % s'applique à la partie du revenu dépassant le seuil d'exemption. Au 31 mars 1984, le Yukon offrait des services de garde subventionnés à 61 enfants de cinq ans ou moins, dont 82 % provenaient de familles monoparentales.

Le gouvernement du Yukon n'accorde aucune subvention de démarrage ou d'exploitation aux garderies. De plus, il n'a élaboré aucun programme de services de garde pour les enfants inadaptés.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles d'un enfant

Yukon : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 7 488 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	3 000	48	588	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	566	0	552	696
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	3 000	614	588	552	696
Dépense nette de la famille :	300	2 686	2 712	2 748	2 604
Frais de garde :	3 300	3 300	3 300	3 300	3 300

Note : Les calculs sont basés sur le cas suivant : un enfant de trois ans inscrit dans une garderie accréditée en milieu familial; frais annuels de 3 300 $; famille habitant la région de Whitehorse.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles de deux enfants

Yukon : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 7 488 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	6 000	3 360	4 008	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	894	0	1 044	1 392
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	6 000	4 254	4 008	1 044	1 392
Dépense nette de la famille :	600	2 346	2 592	5 556	5 208
Frais de garde :	6 600	6 600	6 600	6 600	6 600

Note : Les calculs sont basés sur le cas suivant : deux enfants inscrits dans une garderie accréditée en milieu familial; frais annuels de 6 600 $ pour les deux enfants.

TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Dépenses estimatives pour la garde d'enfants, 1984-1985

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

	(en milliers de dollars)
- Aide financière aux familles à faible revenu	50
- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	175
Total :	225

Gouvernement fédéral

- Dépense fiscale (Déduction pour frais de garde d'enfants)	262
- RAPC - subventions pour services de garde	50
- Indemnités de formation	260
Total :	572
Dépenses totales :	797

Contribution territoriale :	28 %
Contribution fédérale :	72 %
Dépense par enfant :	57 $

Sources : Ministère des Services sociaux, Territoires du Nord-Ouest; ministère des Finances du Canada.

Note : * Estimation basée sur la distribution des déductions pour frais de garde d'enfants réclamées par les contribuables dans chaque province et territoire en 1983, dernière année pour laquelle on dispose de statistiques fiscales préliminaires.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest offre aux familles à faible revenu une subvention maximale de 20 $ par jour pour chaque enfant inscrit dans une garderie contrôlée en milieu familial ou autre et de 12 $ par jour pour chaque enfant bénéficiant de services de garde non contrôlée en milieu familial. Les représentants des Territoires signalent que la subvention maximale est fonction des frais réellement demandés à Yellowknife. Les prix varient considérablement d'une communauté à l'autre dans les Territoires du Nord-Ouest. En septembre 1984, les résidents de Frobisher Bay ont informé le Groupe d'étude que les frais demandés par les garderies non accréditées en milieu familial dans cette communauté variaient entre 85 $ et 100 $ par semaine (4 420 $ et 5 200 $ par année).

L'admissibilité aux subventions est basée sur une évaluation des besoins, qui tient compte du revenu après impôt, de la taille de la famille et des dépenses telles que le loyer et les frais de garde. Pour déterminer cette admissibilité, le gouvernement des Territoires utilise la même évaluation des besoins que dans le cas des demandes d'assistance sociale. Le

tableau suivant indique les niveaux de revenu mensuel familial (après déduction des impôts, des cotisations d'assurance-chômage et des primes versées au RPC) donnant droit à des services de garde subventionnés à Yellowknife en 1984.

Revenu familial après impôt donnant droit à des services de garde subventionnés dans les Territoires du Nord-Ouest

		Limite du revenu mensuel pour la subvention maximale (en dollars par mois)	Limite du revenu mensuel pour la subvention partielle (en dollars par mois)
1 parent,	1 enfant*	1 303	1 743
	2 enfants**	1 406	2 286
2 parents,	1 enfant*	1 406	1 846
	2 enfants**	1 500	2 380

Notes : Ces exemples sont basés sur un loyer de 800 $ par mois et des frais de garde de 440 $ par mois.

* Un enfant de trois ans inscrit dans une garderie.
** Un enfant de trois ans inscrit dans une garderie et un bébé d'un an bénéficiant de services de garde en milieu familial.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest n'accorde aucune subvention de démarrage ou de fonctionnement aux garderies. De plus, il n'a élaboré aucun programme de services de garde pour les enfants inadaptés.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles d'un enfant

Territoires du Nord-Ouest : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 8 840 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	5 280	2 868	3 132	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	558	0	544	686
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	5 280	3 426	3 132	544	686
Dépense nette de la famille :	0	1 854	2 148	4 736	4 594
Frais de garde :	5 280	5 280	5 280	5 280	5 280

Note : Les calculs sont basés sur le cas suivant : un enfant de trois ans inscrit dans une garderie accréditée demandant des frais annuels de 5 280 $.

Avantages accordés aux familles pour la garde d'enfants et dépenses nettes pour la garde d'enfants - Familles de deux enfants

Territoires du Nord-Ouest : Année d'imposition 1984

	Famille monoparentale Revenu de 8 840 $	Famille monoparentale Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 21 500 $	Couple Revenu de 43 000 $	Couple Revenu de 86 000 $
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Subventions accordées aux familles à faible revenu	10 560	8 916	9 084	0	0
Subventions de fonctionnement aux garderies*	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Déduction pour frais de garde d'enfants	0	447	0	1 028	1 372
Crédits d'impôt provincial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Total des subventions :	10 560	9 363	9 084	1 028	1 372
Dépense nette de la famille :	0	1 197	1 476	9 532	9 188
Frais de garde :	10 560	10 560	10 560	10 560	10 560

Note : Les calculs sont basés sur le cas suivant : un enfant de trois ans et un bébé d'un an bénéficiant de services de garde dans une garderie ou en milieu familial contrôlé; frais annuels de 5 280 $ par enfant.

ÉTUDES CONTENUES DANS CHAQUE SÉRIE

SÉRIE 1: LE FINANCEMENT DE LA GARDE DES ENFANTS : DISPOSITIONS ACTUELLES

Le financement de la garde des enfants au moyen du Régime d'assistance publique du Canada
Monica Townson

La garde des enfants et les dispositions fiscales au Canada: Qui assume les frais?
Delia J. Power et Mona G. Brown

Rémunération et conditions de travail dans le domaine de la garde de jour autorisée
Patti Schom-Moffatt

Initiatives des municipalités dans le domaine de la garde des enfants
Tamra L. Thomson

Le financement public de la garde des enfants au Canada
Christine Blain

SÉRIE 2: LE FINANCEMENT DE LA GARDE DES ENFANTS : DISPOSITIONS FUTURES

L'universalité des garderies : Examen rétrospectif de l'évolution de l'enseignement, des soins de santé, des services de garde et des congés de maternité
Nancy Miller-Chenier et Dorothy LaBarge

Modèle national de prévision des coûts pour la garde de jour
Le DPA Group Inc.

Examen de quelques accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, et propositions pour le financement d'un réseau de garderies au Canada
Karen Stotsky

La création d'emplois dans le secteur de la garde des enfants
Nancy Tienhaara

Proposition en vue du financement à frais partagés des subventions de fonctionnement et de démarrage des garderies de jour
Ruth Rose-Lizée

SÉRIE 3: LA GARDE DES ENFANTS : NORMES ET QUALITÉ

Normes régissant la garde d'enfants au Canada
Hélène Blais Bates

Application des normes provinciales concernant les garderies
Tamra L. Thomson

La qualité des services de garde d'enfants : définition et application
Dr Donna S. Lero et Irene Kyle

Le marché des services de garde non agréés : politique sur la garde d'enfants en milieu familial
Nancy Miller-Chenier (étude basée sur les recherches de Hélène Blais Bates)

Effets de la garde de jour sur les enfants, les familles et les collectivités : revue des comptes rendus de recherche
Steen B. Esbensen

SÉRIE 4: LA GARDE DES ENFANTS : RÔLE DE L'EMPLOYEUR

Politiques relatives aux congés parentaux payés : une comparaison internationale et les options du Canada
Monica Townson

Étude sur les garderies en milieu de travail au Canada
Rothman Beach Associates

SÉRIE 5: LA GARDE DES ENFANTS : BESOINS DES PARENTS ET DES FAMILLES

Les besoins des immigrants en matière de services de garde d'enfants
Pearl Downie

Besoins, préférences et préoccupations des parents concernant la garde des enfants : études de cas portant sur 336 familles canadiennes
Dr Donna S. Lero et collaborateurs

SÉRIE 6: BIBLIOGRAPHIE DES ÉTUDES SUR LA GARDE DES ENFANTS AU CANADA

Bibliographie des études sur la garde des enfants au Canada
Dr Alan Pence